

University of Groningen

Van leefbaarheid naar toekomstkracht

Bock, Bettina

Published in:
Land in samenhang

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bock, B. (2019). Van leefbaarheid naar toekomstkracht: inspiratie voor een nieuw krimpbeleid. In V. Beuzenberg, & M. Wouters (editors), *Land in samenhang: Krimp en regionale kansengelijkheid* (blz. 10-29). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Land in samen ha

**Krimp en regionale
kansengelijkheid**

ng

Land
in
samen

ha

**Krimp en regionale
kansengelijkheid**

ng



Voor woord

Als u mij zou vragen naar wat mij drijft, dan zou ik antwoorden:
een Nederland waarin iedereen dezelfde kansen heeft.
Ongeacht of je in Aalten, Appelscha of Amsterdam opgroeit.

Als u het mij met eens bent, dan raad ik u deze prikkelende essaybundel aan.
Vijf wetenschappers doen in deze bundel – met aandacht voor regionale
verschillen – een pleidooi voor kansengelijkheid in Nederland.
Ik nodig u uit de essays te lezen en het gesprek aan te gaan over de
toekomstkracht van Nederland.

Kajsa Ollongren

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dit is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31.
Den Haag, oktober 2019

Deze publicatie is gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Samengesteld door: Vera Beuzenberg en Irene Bronsvoot (Platform31) en Miriam Wouters (ministerie BZK)

Met bijdragen van de Wetenschappelijke Reflectiegroep

Bevolkingsdaling: Bettina Bock, Henri de Groot, Gert-Jan Hospers, Eveline van Leeuwen en Frank Cörvers

Tekstredactie: Cuny Stelpstra

Vormgeving: Roland Huisman

Illustraties: Bram Borsje

Kennis voor Krimp

Kennis voor Krimp is een landelijk kennisplatform over bevolkingsdaling en regionale ontwikkeling. Kennis voor Krimp zorgt zo voor verspreiding van actuele kennis over bevolkingsdaling en regionale ontwikkeling onder een brede groep geïnteresseerden en belanghebbenden in Nederland, zoals beleidsmakers, onderzoekers, maar ook bewoners, woningcorporaties en marktpartijen. Hiermee dragen we bij aan de verbinding tussen praktijk, beleid en wetenschap rondom dit thema.

www.kennisvoorkrimp.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is besteed aan het samenstellen van deze uitgave, kan de uitgever geen aansprakelijkheid aanvaarden bij eventuele onjuistheden. Aan de inhoud van deze publicatie kunnen dus geen rechten worden ontleend. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

In houd

Voorwoord	3
Inleiding	6
 Prof. dr. ir. Bettina B. Bock	
Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid	10
 Prof. dr. Henri L.F. de Groot	
Groei en krimp; uitdagingen voor governance en solidariteit	30
 Prof. dr. Gert-Jan Hospers	
Stad en land smaen verder: nieuwe kansen voor rurale krimpregio's	50
 Prof. dr. ir. Eveline van Leeuwen	
De krimpende stad?	70
 Prof. dr. Frank Cörvers	
De regionale arbeidsmarkten van het randland; eenheid in verscheidenheid	88
 Slotpleidooi voor een coherent groei- en krimpbeleid	111
Literatuur	117

Inlei ding

U hebt een essaybundel opengeslagen met een prikkelend perspectief op het Nederlandse beleid op krimp en groei. De vijf wetenschappelijke essays in deze bundel gaan over demografische ontwikkelingen in brede zin, en wat dat betekent voor de toekomst van Nederland. Zo kunt u lezen dat 'krimp' meer betekent dan 'leegloop op het platteland' en dat er een breed scala aan kansen en oplossingen is om met bevolkingskrimp om te gaan.

Het programma Bevolkingsdaling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft samen met Platform31 vijf wetenschappers gevraagd om de Wetenschappelijke Reflectiegroep Bevolkingsdaling (WRB) te vormen. Daarmee versterken ze de verbinding tussen de wetenschap en (rijks)beleid. De hoogleraren Bettina Bock, Henri de Groot, Gert-Jan Hospers, Eveline van Leeuwen en Frank Cörvers schreven ieder vanuit een ander perspectief een essay over het huidige krimpbeleid van de overheid. Naast een beschouwing geven de wetenschappers ook aanbevelingen om het krimp- en groeibeleid te veranderen. Dit komt samen in het slotpleidooi. Hierin verenigen zij hun individuele essays tot een gezamenlijke boodschap aan de rijksoverheid. Dit eerste product van de WRB houdt de overheid direct een spiegel voor.

Verschillende perspectieven op krimp

De kracht van deze essaybundel is de benadering van het thema vanuit verschillende perspectieven. De essays zijn bewust niet in samenhang geschreven. Elke wetenschapper schrijft vanuit zijn of haar eigen expertise. Bettina Bock, bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid in Noord-Nederland, schrijft over het concept toekomstkracht. Henri de Groot, hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek, richt zich op governance en solidariteit van groei- en krimpbeleid. Gert-Jan Hospers, bijzonder hoogleraar Transitie in Stad en Regio, gaat in op de kansen voor rurale krimpregio's door verbinding van stad en land. Eveline van Leeuwen, hoogleraar Stedelijke Economie, biedt een ander perspectief op krimp door haar focus op steden. Tot slot gaat Frank Cörvers, hoogleraar Demografische transitie, menselijk kapitaal en werkgelegenheid, in op de verhouding tussen Randland en Randstad.

Veelzijdige krimp

De essaybundel is veelzijdig in terminologie. De term 'krimp' wordt op verschillende manieren gebruikt. Als containerbegrip om de absolute afname van huishoudens en/of bevolking in een gebied aan te duiden. En het doelt op trends van vergrijzing (stijging van het aantal ouderen) en ontgroening (wegtrekken van het aantal jongeren). Daarmee is het een concept dat aan de ene kant verwijst naar demografische veranderingen, en aan de andere kant naar de opeenstapeling van opgaven waartoe bevolkingsdaling kan leiden. Andere termen die aan bod komen in de essays zijn als volgt:

- Het concept 'leefbaarheid', zoals benut door Bettina Bock, wordt gebruikt als algemene aanduiding voor hoe aantrekkelijk en/of geschikt een gebied of gemeenschap is om er te wonen of te werken. En of er voldoende voorzieningen zijn zoals scholen of een ziekenhuis.
- Als gesproken wordt over de dynamiek van 'krimp en groei' doelt Henri de Groot op de economische groei en krimp in een gebied, tegen de achtergrond van af- en toename van inwoners, beschikbare voorzieningen en leefbaarheid.
- Met 'rurale krimpregio's' verwijst Gert-Jan Hospers specifiek naar plattelandsgebieden in Nederland waar verdunning van bevolking en

huishoudens plaatsvindt. Dit gaat vaak ook gepaard met sterke vergrijzing en kan leiden tot bijvoorbeeld leegstand van woningen.

- De beschrijving van het fenomeen 'stedelijke krimp' door Eveline van Leeuwen duidt op de verdunning van huishoudens in steden. Dit betekent niet direct leegstand van woningen, maar wel een afname van het absolute aantal inwoners van woningen.
- Frank Cörvers gebruikt in zijn essay het concept 'Randland'. Dit is de tegenhanger van de Randstad en wijst op het gebied in Nederland waar rurale en stedelijke krimpgebieden liggen met hun eigen kansen en uitdagingen.

Leeswijzer

Zoals aangegeven bevat deze essaybundel vijf essays over bevolkingsdaling. De essays kunnen los van elkaar gelezen worden. Elk essay sluit af met aanbevelingen voor het rijksbeleid. Voor het laatste hoofdstuk bundelen de wetenschappelijke auteurs hun krachten in een slotpleidooi aan de (rijks)overheid. Wij wensen u veel leesplezier!

**Van
leefbaar-
heid
naar
toekomst-
kracht:
inspiratie
voor
een
nieuw
krimpbeleid**



Prof. dr. ir.
Bettina
B. Bock

A portrait of Prof. dr. ir. Bettina B. Bock, a woman with shoulder-length brown hair, resting her chin on her hand. The image is overlaid with a semi-transparent teal filter.

Over de auteur

Prof. dr. ir. Bettina B. Bock is bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland aan de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is zij persoonlijk hoogleraar aan de Wageningen Universiteit, waar ze zich richt op vraagstukken rondom inclusieve plattelandsontwikkeling in tijden van verstedelijking.

Essay in drie stellingen

- *Het Nederlandse krimpbeleid heeft de laatste jaren een te statische invulling gehad door zich vooral op het behoud van leefbaarheid en kwaliteit van wonen te richten.*
- *Vergelijking met beleid in een aantal andere landen leert ons hoe belangrijk het is om de toekomst van krimpgebieden te versterken door investeringen in:*
 - *de regionale economie;*
 - *werkgelegenheid;*
 - *een hoogwaardige infrastructuur voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal.*
- *Uit de vergelijking blijkt dat ook in Nederland de rijksoverheid moet worden aangesproken op haar verantwoordelijkheid om voor gelijkheid van kansen tot ontwikkeling en een goed bestaan te zorgen. Het valt als onderdeel van de sociale grondrechten van burgers te beschouwen; het is daarom haar taak om in het algemeen belang de sociale cohesie van het land te behouden.*

Wat is leefbaarheid?

Leefbaarheid is een sleutelbegrip in de Nederlandse discussie over bevolkingsdaling en de toekomst van de zogenoemde krimpgebieden. Iedereen gebruikt het begrip; bezorgde burgers, politici, onderzoekers. Het begrip omschrijft de kern van de problematiek, het doel en de inzet van burgerinitiatieven en beleid. Daarbij lijken de verschillende partijen eensgezind van mening dat de leefbaarheid van een gebied vooral bepaald wordt door de kwaliteit van de woonomgeving, het aanbod aan voorzieningen en de hechtheid van de gemeenschap. Door een krimpende bevolking staan deze randvoorwaarden onder druk: voorzieningen sluiten, woningen komen leeg te staan en de samenstelling van de bevolking raakt uit balans. Veel politici, burgers en onderzoekers zien bevolkingsdaling dan ook als een bedreiging. Maar de daling van de bevolking is moeilijk te bestrijden. Daarom is de aandacht in Nederland de laatste jaren vooral gevestigd op het op peil houden van de leefbaarheid in krimpgebieden.

Maar wat betekent 'leefbaarheid' eigenlijk? In de Dikke van Dale staat: 'leefbaar – geschikt om erin of ermee te leven'.¹ Is dat waar we naar streven? Ervoor zorgen dat de krimpgebieden geschikt blijven om erin te leven? Wat betekent dat concreet? En zegt het iets over het ambitieniveau van het Nederlandse beleid en de verdeling van verantwoordelijkheden?

In het voorliggende essay wil ik het begrip 'leefbaarheid' en zijn rol en betekenis in het Nederlandse krimpdebat duiden. Ik bespreek vervolgens welke begrippen in Duitsland, Groot-Brittannië en Italië centraal staan en het debat over de problematiek en de omgang met bevolkingsdaling bepalen. Vandaaruit keer ik terug naar Nederland om te beschouwen wat we kunnen leren van de manier waarop men in die andere landen denkt over risico's en

kansen, processen, actoren en verantwoordelijkheden. Het essay eindigt met een verkenning van de toekomst van de Nederlandse krimpgebieden en een pleidooi om onze blik te verbreden van het behoud van leefbaarheid naar het versterken van toekomstkracht. Want dat is misschien wel de meest duidelijke les die we uit de ervaringen elders kunnen trekken – de toekomst van een gebied wordt voor een belangrijk deel bepaald door het vertrouwen in zijn kracht en de bereidheid erin te investeren.

**De toekomst
van een gebied
wordt voor een
belangrijk deel
bepaald door het
vertrouwen in
zijn kracht en de
bereidheid erin
te investeren**

Leefbaarheid in het Nederlandse debat

Bevolkingsdaling in Nederland staat pas sinds ongeveer 2006 op de politieke agenda, maar aandacht voor leefbaarheid was er al aan het eind van de jaren negentig. Voor een leefbaar platteland achtte de overheid toen vooral belangrijk:

- de kansen op en bereikbaarheid van werk en inkomen;
- het lokale aanbod van voorzieningen;

¹ <https://wur.vandale.nl/zoeken/zoeken.do> 17 mei 2019.

- de bereikbaarheid van voorzieningen elders;
- de waardering van woonomgeving en sociale contacten;
- de betrokkenheid van bewoners bij het lokale bestuur.

(Boomars & Hidding, 1997)

Twee decennia later verschuift de aandacht voor leefbaarheid van het platteland naar krimpgebieden waar voorzieningen steeds meer onder druk komen te staan, mede door de daling van de bevolking. De prioritering van de verschillende aspecten van leefbaarheid verandert ook.

Centraal staat nu de tevredenheid met woonomgeving, sociale contacten en voorzieningen in de buurt

Centraal staat nu de tevredenheid met woonomgeving, sociale contacten en voorzieningen in de buurt. Werk en inkomen komen niet of nauwelijks meer aan de orde.² Burgers worden nu dus vooral als bewoners aangesproken en nauwelijks als werknemers, werkgevers of ondernemers. Dit wordt bevestigd door de nadrukkelijke aandacht in de leefbaarheidsbarometers voor de intentie van bewoners om nu of in de toekomst te verhuizen en hun (bereidheid tot) inzet in leefbaarheidsinitiatieven.

Het laatste past bij het idee van de participatiesamenleving en de verschuiving in verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers. Overal in het land verwacht de overheid dat burgers meer zelf doen en minder aanspraak maken op publieke voorzieningen. In krimpgebieden roept de overheid de bewoners op zelf te zorgen voor voorzieningen en deze in samenwerking met maatschappelijke organisaties opnieuw vorm te geven. In plaats van reguleren wil de overheid ontwikkelingsprocessen faciliteren en experimentele vormen van (samen)werken ondersteunen. Daarmee stapt ze af van het idee dat de overheid voor het behoud van leefbaarheid in het hele land zou moeten zorgen. Het laatste was lange tijd een algemeen gehanteerde leidraad in Europa en vormt nog steeds de basis van het EU-beleid voor territoriale cohesie (European Commission 2017).

² Zie bijvoorbeeld www.leefbarometer.nl of <https://www.fsp.nl/wp-content/uploads/2018/09/Factsheet-Leefbaarheid-in-Groningen-Fryslan-en-Drenthe.pdf> 17 mei 2019.

Het krimpdebat elders: Duitsland, Groot-Brittannië en Italië als voorbeeld

In veel delen van Europa daalt de bevolking al langer dan in Nederland. Maar de ernst van de problematiek is de laatste jaren enorm toegenomen. Daardoor is 'krimp' hoger op de politieke agenda komen te staan. Elk land voert zijn eigen beleid, met eigen doelstellingen en instrumenten, en een eigen 'krimpdebat'. Dit essay biedt geen ruimte aan een diepgaande analyse van internationaal beleid, hoe interessant dat ook zou zijn. In plaats daarvan kijken we welke sleutelbegrippen het debat over het beleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Italië bepalen. Hun aanpak van krimp is interessant voor Nederland en nodigt uit tot reflectie.

Duitsland: Daseinsvorsorge, Zukunftsfähigkeit und Periferalisierung

Recent onderzoek naar de demografische ontwikkeling van Duitsland laat een grote verscheidenheid zien (Slupina et al., 2019). Terwijl het totaal aantal inwoners stijgt, zet de daling van de bevolking in een aantal gebieden door; de verschillen tussen groeiende en krimpende regio's nemen toe. Voortschrijdende bevolkingsdaling treft vooral de oostduitse gebieden. Maar ook de voormalige industriële gebieden in het noordwesten verliezen inwoners. Krimp treft naast het landelijk gebied ook steden in de economisch zwakkere regio's. Tegelijk beschrijft het rapport dat krimp en groei soms naast elkaar bestaan. Zo groeit een aantal steden in het oosten van Duitsland sterk – als 'vuurtorens' in een krimpende regio.

De studie is interessant omdat de onderzoekers de 'toekomstvaardigheid' (*Zukunftsfähigkeit*) van gebieden probeert in te schatten. Daarvoor gebruiken ze een index van 21 indicatoren. Daarmee wordt de staat van een gebied beoordeeld op demografische ontwikkeling, economische vitaliteit, opleidingsniveau en gezinsvriendelijkheid (infrastructuur die het gezinsleven inclusief de combinatie werk/gezin ondersteunt)³. De verschillen zijn groot

3 https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Die_demografische_Lage_2019/Demografische_Lage_online.pdf

– van een (omgerekend naar het Nederlandse systeem) 8 voor München tot een 4,5 voor Gelsenkirchen.⁴

Analyse van deze indicatoren wijst op een sterke samenhang tussen demografische ontwikkelingen sociale economische levensomstandigheden. De studie spreekt in dit verband van een wedstrijd tussen de regio's. Regio's met een bloeiende economie trekken jonge mensen aan – mede door een aantrekkelijke infrastructuur (gericht op wonen, educatie, vrije tijd). Andere regio's weten die infrastructuur door het verlies aan belastingbetalende inwoners niet meer te behouden. Al streeft de Duitse overheid naar gelijkwaardigheid en gelijkheid van kansen, de werkelijkheid is radicaal anders. De regionale levensomstandigheden verschillen sterk; bij ongewijzigd beleid nemen die verschillen steeds verder toe.

Discussie

De bovengenoemde studie, verricht door een onafhankelijke denktank, wil stof tot discussie leveren. Die discussie moet gaan over de groeiende afstand tussen welvarende en arme gebieden en steden, en de toenemende verschillen in levensomstandigheden tussen burgers. En over de rol van de overheid en haar belofte van gelijkwaardigheid van levensomstandigheden. Enerzijds zijn de onderzoekers van mening dat ingrijpen lang niet altijd zinvol is en dat de levensomstandigheden niet overal excellent kunnen zijn. Anderzijds wijzen de onderzoekers erop dat alle burgers recht hebben op gelijke kansen tot de ontwikkeling van hun talenten en daarom toegang moeten hebben tot voorzieningen.

Het paradox van deze uitspraken geeft een goed beeld van de voortdurende discussie in Duitsland over de verantwoordelijkheid van de overheid voor '*Daseinsvorsorge*'. Letterlijk vertaald betekent het begrip 'voorzorg voor het bestaan', oftewel ervoor zorgen dat bestaan mogelijk is. Dat lijkt op leefbaarheid met één wezenlijk verschil: '*Daseinsvorsorge*' wijst op de wettelijke verantwoordelijkheid van de overheid om voor de noodzakelijke

⁴ De Duitse schoolcijfers lopen van 1 als hoogste tot 6 als laagste cijfer. München (hoofdstad van Beieren) kreeg een 2,32 en Gelsenkirchen (stad in Noordrijn-Westfalen) een 4,71.

voorwaarden te zorgen.⁵ De maatschappelijke discussie draait nu om de vraag of de overheid in gebreke blijft en verplicht is om de voorzieningen overall op peil te houden. Daarbij gaat het zowel om het recht op kansengelijkheid van burgers als de sociale samenhang van het land als geheel. Voor de Duitse bondsregering is dit aanleiding om een commissie in te stellen die concrete aanbevelingen moet doen voor meer gelijkwaardigheid in levensomstandigheden voor burgers én regio's en uitsluitel moet bieden welk niveau van voorzieningen waar gewaarborgd moet worden.⁶

In Beieren is het recht op gelijkwaardige levenscondities opgenomen in de grondwet. Daarbij wordt nadrukkelijk verwezen naar de onwenselijkheid van verschillen tussen stad en platteland, het recht van iedereen om zijn of haar talenten te kunnen ontwikkelen, en het belang van ruimtelijke rechtvaardigheid.⁷ Het is nu zaak gericht beleid te ontwikkelen om dit voor elkaar te krijgen; naast investeringen in snel internet en regionaal transport wordt gesproken over verplaatsing van publieke diensten en het aantrekken van particuliere werkgelegenheid.

Voor Nederland

Interessant voor Nederland is dat er in het Duitse debat meer nadruk ligt op de verantwoordelijkheid van de overheid. Enerzijds vanwege haar zorgplicht tegenover alle burgers en het recht op gelijkheid van kansen, anderzijds omdat instandhouding van goede levensomstandigheden bijdraagt aan regionale ontwikkeling en het algemene belang van sociale samenhang dient. Het feit dat de gevolgen van bevolkingsdaling vooral in het oosten van het land dramatisch zijn, speelt in het Duitse debat een belangrijke rol. Het ligt politiek bijzonder gevoelig omdat de bewoners via hun stemgedrag duidelijk laten zien dat ze zich door de overheid in de steek gelaten voelen. Hier is de (politieke) verantwoordelijkheid van de overheid bovendien moeilijk te ontkennen; de economische structuur van dit gebied heeft immers sterk geleden onder het herenigingsbeleid.

5 [https://www.dgb.de/++co++3d37ab38-e4fe-11e0-598f-00188b4dc422/\(q@q@glossary.html](https://www.dgb.de/++co++3d37ab38-e4fe-11e0-598f-00188b4dc422/(q@q@glossary.html), 24 mei 2019.

6 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-node.html>

7 Zie ook <https://www.bayern.landtag.de/parlament/gremien/enquete-kommissionen/enquete-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-in-ganz-bayern/>

Interessant
voor Nederland
is dat er
in het Duitse
debat
meer nadruk
ligt op de
verantwoor-
delijkheid
van de
overheid.

De verantwoordelijkheid van het overheidsbeleid komt ook tot uiting in het begrip *'Periferalisering'* dat in het Duitse debat veelvuldig wordt gebruikt. Het is interessant voor Nederland omdat het de oorzaak voor de sociaaleconomische achteruitgang buiten de krimpgebieden plaatst en erop wijst dat overheidsbeleid winnaars en verliezers kent. Door centralisering van regionale investeringen neemt de welvaart in de uitverkozen gebieden sterk toe; zij liggen als het ware in het centrum van de macht. De andere gebieden komen politiek en sociaaleconomisch steeds meer op afstand te liggen – in de periferie. De zichtbare achteruitgang in welvaart in deze 'perifere' gebieden voedt het verlangen van bewoners om het gebied te verlaten en ondermijnt hun bereidheid om zich in te zetten voor hun leefomgeving.⁸

Ook in Nederland is de laatste jaren vooral in de sterkste gebieden en (top) sectoren geïnvesteerd en zijn de verschillen tussen regio's toegenomen.⁹ In hoeverre die toenemende ongelijkheid de trots en verbondenheid van burgers met hun woonomgeving heeft aangetast weten we niet. Het is wel duidelijk dat bewonersinitiatieven niet overal tot stand komen of succesvol zijn en dat verschillen in zelfredzaamheid en lokale verbondenheid een belangrijke rol spelen.¹⁰ Onmiskenbaar is ook dat de politieke ontevredenheid aan de rand van Nederland toeneemt.

Ten slotte is het een belangrijke realisatie dat in Duitsland begrippen worden gebruikt met juridische betekenis en die verwijzen naar rechten die grondwettelijk verankerd zijn. Op die manier wordt de discussie in Nederland nog nauwelijks gevoerd. Toch zou het interessant zijn te verkennen welke wettelijke verantwoordelijkheid de Nederlandse overheid draagt, bijvoorbeeld voor het creëren van gelijkwaardige levensomstandigheden als onderdeel van de sociale burgerrechten. Burgers zouden zich wellicht ook op artikel 21 van de grondwet kunnen beroepen die aangeeft dat de overheid de taak heeft om voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering

8 Voor meer Engelstalige informatie over periferalisering zie Kühn 2015; Willet & Lang 2017.

9 Zie Thissen et al. 2019 en het essay van De Groot in deze bundel voor een analyse van het Nederlandse investeringsbeleid.

10 Voor onderzoek naar burgerinitiatieven zie onder andere: During et al. 2018; Gieling & Haartsen 2019; Harts & Tonkens 2019; Meestra-De Haan et al. 2019; Meijer & vd Krabben 2018; Ročak et al. 2016; Saleminck et al. 2016; Ubels et al. 2019.

van het leefmilieu te zorgen.¹¹ Zelfs een verwijzing naar mensenrechten zou op zijn plaats kunnen zijn. De terugtrekking van de overheid uit het sociaaleconomische beleid is immers één van de onderwerpen die in het nationaal actieplan mensenrechten aan de orde gaat komen.¹²

Groot-Brittannië: Rural idyll, quality of life, and resilient communities

Groot-Brittannië is het thuisland van de 'rurale idylle' die het leven op het platteland verheerlijkt. Wie het zich kan veroorloven verhuist naar het platteland. Het is juist het kleinschalige en rustige wat een dorp aantrekkelijk maakt en voor een hoge kwaliteit van leven zorgt. Toch maakt de Britse overheid zich zorgen en staat het platteland de laatste jaren hoog op de agenda. Brexit speelt daarbij een belangrijke rol vanwege de noodzaak een eigen plattelandsbeleid te ontwikkelen. Als men de Europese Unie verlaat, is het Europese landbouw- en plattelandsbeleid immers niet meer van toepassing. Daarnaast heeft de uitslag van het Brexit-referendum duidelijk gemaakt dat veel bewoners buiten London ontevreden zijn met het gevoerde beleid en zich benadeeld voelen. Een recent rapport van de House of Lords (2019) roept op tot het versterken van de plattelandseconomie. Investeren in goede voorzieningen spelen daarbij een belangrijke rol; dat stelt bedrijven in staat goede werknemers aan te trekken. De *House of Lords* roept verder op om het al sinds 2000 bestaande beleid van '*rural proofing*' aan te scherpen om te voorkomen dat generiek beleid blijvend nadelig uitpakt voor het platteland. Het is volgens de Lords tegelijk een verplichting tot '*fairness*' (rechtvaardigheid) om de bijzondere noden en behoeften van plattelandsbewoners in acht te nemen.¹³

11 [Http://www.wetboek-online.nl/wet/Grondwet/21.html](http://www.wetboek-online.nl/wet/Grondwet/21.html)

12 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenrechten/nieuws/2019/01/18/nationaal-actieplan-om-mensenrechten-in-nederland-optimaal-te-houden>

13 Er is veel discussie over de effectiviteit van rural proofing, wat we in Nederland 'krimptoets' of 'regiotoets' noemen. Voor inzicht in de ervaringen elders zie Sherry & Shortall 2019.

Ook het Schotse beleid is inspirerend omdat dat gericht is in de kracht van lokale gemeenschappen investeert. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de *Community Empowerment (Scotland) Act* uit 2015 en de recente landreform. Die geeft lokale gemeenschappen het recht aanspraak te maken op het eigenaarschap van onbeheerd land en onbenutte gebouwen. Er zijn dorpen die land en/of gebouwen hebben overgenomen, en er zijn zelfs eilanden (bijvoorbeeld Ulva en Eigg)¹⁴ die nu eigendom zijn van de bewoners. De Schotse overheid ondersteunt dergelijke aankopen met stevige bijdragen uit het *Scottish Land Fund*¹⁵ om zo het doel van het Schotse plattelandsbeleid te verwezenlijken – de versterking van de ‘*vibrancy, resilience, and empowerment*’ van landelijke gemeenschappen (levendigheid, veerkracht en zelfbeschikking).

Schotse gemeenschappen nemen hun lot onder andere in eigen handen door publieke taken onder te brengen in zogenoemde ‘sociale ondernemingen’.¹⁶ Net als in Nederland is er doorgaans veel lof en waardering voor die sociale ondernemingen; ze behouden diensten en verbeteren de kwaliteit van het aanbod. Maar ook in Schotland verschillen lokale gemeenschappen sterk in hun vermogen om lokale ontwikkeling gezamenlijk aan te pakken. Onderzoek laat zien dat hun succes in belangrijke mate afhangt van hun toegang tot externe hulpbronnen en ondersteuning van buiten het gebied. De bereikbaarheid van voorzieningen elders is dus niet alleen belangrijk voor individuele leefbaarheid; het is ook een essentiële bouwsteen voor de veerkracht (*resilience*)¹⁷ en het handelingsvermogen van de gemeenschap. Onderzoek laat ook zien dat het handelingsvermogen van gemeenschappen vermindert als succes uitblijft, bewoners hun vertrouwen verliezen, of de ondersteuning door overheid en/of andere instellingen in gebreke blijft. De veerkracht van gemeenschappen is dus geen vaststaand gegeven, maar

14 <https://www.scotsman.com/lifestyle-2-15039/historic-day-on-ulva-as-island-sale-concludes-1-4738362> <https://decorrespondent.nl/8574/dit-eilandje-laat-schotland-weer-dromen-van-onafhankelijkheid/3010575218838-b70dd8f1>

15 <https://www.tnlcommunityfund.org.uk/funding/programmes/scottish-land-fund> 3.6.2019

16 Voor meer informatie zie Steiner, Woolvin & Skerrat 2016; Fischer & McKee 2017; MacKinnon & Derickson 2012.

17 De term ‘resilience’ komt uit de ecologie en verwijst naar de kracht van een ecosysteem om zich na een schok te herstellen. In de sociale wetenschappen wordt het tegenwoordig vooral gebruikt om naar het vermogen tot transitie te verwijzen.

vergt onderhoud en investering. De vindingrijkheid (*resourcefulness*) van een gemeenschap staat bovendien niet op zichzelf, maar wordt in belangrijke mate bepaald door de verdeling van hulpbronnen door de overheid en de waardering van gemeenschappen die daarin besloten ligt.

De veerkracht van gemeenschappen is dus geen vaststaand gegeven, maar vergt onderhoud en investering

Voor Nederland

De hierboven beschreven discussie over het beleid van Engeland en Schotland wijst op interessante overeenkomsten met de Nederlandse discussie. Namelijk het vertrouwen in de ondernemendheid van gemeenschappen en de kansen om de lokale kwaliteit van leven op een nieuwe manier te waarborgen. Tegelijk wordt er duidelijk een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van de overheid – om de benadeling van het platteland in generiek beleid te voorkomen, en om de zelfredzaamheid van gemeenschappen te versterken via stevige materiële investeringen. De bereikbaarheid van diensten en voorzieningen komt zo in een iets ander licht te staan – niet alleen als basisvoorwaarden voor het (goede) leven van individuele bewoners, maar als bron die de kracht van de gemeenschap voedt.

Italië: Benessere nelle aree interne

Italië heeft een lange ervaring met bevolkingsdaling, vooral in de meer afgelegen plattelandsgebieden. Er zijn dorpen waar niemand meer woont of waar slechts enkele ouderen zijn achtergebleven. Net als in andere landen beperkt bevolkingsdaling zich echter niet meer tot de afgelegen gebieden in het bergachtige noorden of zuiden van het land. Om de achteruitgang in de gebieden te stoppen heeft de toenmalige minister Barca in de jaren 2012-2014 een nieuwe strategie ontwikkeld: '*la strategia per le aree interne*' (een strategie voor de binnenlanden – Barca, Casavola en Lucatelli 2014). De strategie is interessant omdat de naam al aangeeft dat het niet om uitzonderlijke, afgelegen 'randgebieden' gaat maar om grote delen van het hele land.

Daarnaast is belangrijk dat een drietal voorzieningen aangewezen worden als essentieel voor zowel het welzijn van de burger (*benessere*) als de ontwikkelingskansen van een gebied. Volgens Barca en zijn medewerker

behoren hoogwaardig onderwijs, gezondheidszorg en transport tot de kernvoorzieningen die burgers nodig hebben om een goed leven te leiden. Wanneer bewoners deze kernvoorzieningen onvoldoende bereikbaar vinden, verlaten ze het gebied. Tegelijk zijn deze kernvoorzieningen essentiële hulpbronnen voor de lokale economie – voor werkgelegenheid, als bron van kennis, en als voedingsbodem voor menselijk kapitaal.

Specifiek beleid moet ervoor zorgen dat deze voorzieningen bereikbaar blijven. Daarbij worden overheidsinvesteringen gecombineerd met de inzet van bewoners. Ook in Italië is er dus aandacht voor initiatieven 'van onderop' (bottom-up). Interessant voor Nederland is dat Italië gericht wil investeren in de ontwikkeling van talenten van jongeren. Onder verwijzing naar de '*capability-approach*' van Sen¹⁸ beschouwen Barca en zijn collega's het vermogen om je talenten te ontwikkelen als een van de vrijheden die de overheid moet garanderen:

- de vrijheid op werk en inkomen;
- de vrijheid tot toegang tot goede voorzieningen en publieke welvaart;
- de vrijheid van erkenning van de eigen waarden, normen en ambities.

Het is volgens hen ook een publieke investering in het menselijk kapitaal en daarmee in de toekomst van het gebied. Het team van Barca beschrijft het als een sociale investering omdat het de kracht van de gemeenschap versterkt. De wil en het vermogen van mensen om zich in te zetten voor de ontwikkeling van hun gebied vormt ook de kern van de '*placebased development approach*' (plaatsgebonden ontwikkeling) die Barca in een advies voor de Europese Commissie nader heeft uitgewerkt.¹⁹ In essentie gaat het in deze benadering om het gericht versterken van het potentieel van elke plaats. Door interne en externe krachten te bundelen en te investeren in de voorwaarden en voorzieningen die nodig zijn zodat bewoners hun kennis en vaardigheden verder kunnen ontwikkelen en zich succesvol kunnen inzetten voor hun leefomgeving.

18 Sen is de grondlegger van de '*capability approach of development*' waarin de mate van ontwikkeling van een land vooral wordt bepaald aan de hand van de kansen tot zelfontwikkeling; zie <https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/#Bib>

19 Professor Barca heeft een invloedrijk advies voor plaatsgebonden ontwikkeling voor de Europese Commissie opgesteld, zie https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Voor Nederland

Het Italiaanse voorbeeld is inspirerend omdat het erop wijst dat bevolkingsdaling niet slechts het welzijn van bewoners in enkele uitzonderlijke krimpgebieden treft, maar de vitaliteit van een groot deel van het land raakt. De Italianen onderstrepen net als in Duitsland de verantwoordelijkheid van de overheid en haar vermogen om het proces van achteruitgang te keren. Daarbij staat in Italië investering in de ontwikkelingskansen van mensen voorop; dit wordt gezien als een essentiële voorwaarde voor regionale ontwikkeling. Interessant is dat daarbij aan vrijheden wordt gerefereerd die een goede overheid moet garanderen. Die vormen immers de voorwaarde voor een goed leven en zorgen voor sociale rechtvaardigheid. Ook in Italië wordt zo verwezen naar de rechten van de mens (Nussbaum, 1997).

Van leefbaarheid naar toekomstkracht

Wat kunnen we nu leren van Duitsland, Groot-Brittannië en Italië? Het is duidelijk dat er veel overeenkomsten zijn in:

- de ervaring van bevolkingsdaling;
- het verlies aan belangrijke voorzieningen;
- de achteruitgang van de lokale economie;
- het risico van een neerwaartse spiraal die de kwetsbaarheid van de lokale gemeenschappen vergroot.

Vergelijkbaar is ook de zoektocht naar nieuwe oplossingen waarin overheid en bewoners worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid, vindingrijkheid en handelingsvermogen.

Daarnaast is er sprake van wezenlijke verschillen. In zowel Duitsland als Italië staat de verantwoordelijkheid van de overheid meer in de schijnwerpers. De discussie in die landen gaat onder andere over de vraag of de ontoereikende toegang tot voorzieningen als een mogelijke schending van burgerrechten gezien kan worden. Ook komt zowel in Duitsland als in Engeland aan de orde dat de overheid actief bijdraagt aan de problemen in krimp- en plattelandsgebieden. Enerzijds door geen rekening te houden met de schade die algemeen beleid (onbedoeld) kan aanrichten, anderzijds door andere gebieden te bevoordelen door de prioritering van overheidsinvesteringen.

Italië wijst erop dat het gebrek aan hoogwaardige basisvoorzieningen niet alleen het welzijn van de individuele bewoners schaadt, maar ook de vitaliteit van de regio ondermijnt; talenten trekken weg als er onvoldoende kansen voor ontwikkeling zijn. De onderbenutting van het potentieel van mensen en regio's ontnemt de bewoners essentiële vrijheden én schaadt de vitaliteit van het land als geheel. In Schotland is het vertrouwen in de lokale gemeenschappen wellicht het grootst. Dat komt tot uiting in de financiële steun voor collectief eigendom van land en gebouwen. Dat biedt kansen op autonomie en stimuleert lokale verantwoordelijkheid.

Het Nederlandse beleid is de laatste jaren vooral gericht geweest op het op peil houden van de leefbaarheid van de krimpgebieden. Daarbij lag de focus op de bereikbaarheid van voorzieningen en de kwaliteit van de woonomgeving. Beide zijn belangrijke, maar ook bescheiden doestellingen met weinig aandacht voor ontwikkeling en dynamiek. Veel mensen willen immers meer dan 'okay leven'. Ze willen een boeiend en bloeiend leven en hun mogelijkheden kunnen ontwikkelen. Veel (huidige én toekomstige) bewoners en bedrijven kijken vooruit; ze kijken niet alleen naar de geschiktheid van een regio om er nu te leven, maar proberen zich een beeld te maken van een mogelijke toekomst. Als het Nederlandse beleid zich uitsluitend blijft richten op de aspecten van leefbaarheid die te maken hebben met kwaliteit van wonen, dreigen we de voor de toekomst zo noodzakelijke economische vitaliteit van gebieden uit het oog te verliezen. Dan is de kans groot dat de bevolking in de huidige krimpgebieden blijft dalen en de verschillen tussen de sociaaleconomische sterkere en zwakkere regio's blijven toenemen.²⁰

20 Voor de meest recente prognoses zie Groenemeijer et al. 2018; Marlet et al. 2019; Blijie & Fox-Stuart 2019.

Behoud van
leefbaarheid
is belangrijk,
maar een
vooruitziend
krimpbeleid
kijkt verder
en
versterkt
de
regionale
toekomstkracht.

Wat kan Nederland doen?

Dit geeft aanleiding om het huidige beleid te herzien. De OECD (2019) waarschuwt dat we veel potentieel laten liggen en voorspelt dat de regionale concentratie van economische groei ten koste gaat van de nationale welvaart. Zij wijzen ook op de gevaren van toenemende ongelijkheid en politieke polarisering. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat zien dat het investeringsbeleid van de laatste jaren vooral ten gunste is gegaan van de sterkste gebieden en sectoren; het verwachte *'trickle down'*-effect naar de rest van Nederland is uitgebleven (Thissen et al., 2019). Doordat alle investeringen in het voordeel van de sterkste gebieden waren, is ook in Nederland een proces van periferalisering ingezet. Deze constatering onderstreept de noodzaak om meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen groei en krimp en de ongelijke verdeling van de kosten en baten van het huidige investeringsbeleid. *'Rural proofing'* kan een bruikbaar instrument zijn om dergelijke onvoorziene negatieve effecten in de toekomst te voorkomen.

Het PBL pleit verder voor gerichte investeringen in de regio's buiten de Randstad. Niet in de laatste plaats omdat we alle delen van Nederland nodig hebben om de grote opgaven van deze tijd aan te gaan (van Dam et al., 2019).²¹

De invoering van de regiodeals geeft de indruk dat dit ook tot de overheid begint door te dringen en markeert wellicht de start van een nieuw beleid. In de tweede voortgangsrapportage van het Actieplan Bevolkingsdaling (2018) geeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eveneens aan te willen inzetten op de vitaliteit en kracht van de gebieden: 'van krimp naar kracht'. Wat nog zorgen baart is de overheid hierbij vooral gebruik van de reeds aanwezige regionale kansen en kracht lijkt te willen maken. De ervaring van Duitsland en Italië leert echter dat het essentieel is méér te doen. Het is belangrijk gericht te investeren in deze gebieden, ook om weer op te bouwen wat onvoldoende in stand is gehouden of zelfs verloren is gegaan.

21 Zie ook het essay van Hospers in deze bundel.

Nederland kan leren van het beleid elders. Zo geeft de Duitse index voor toekomstvaardigheid goed inzicht in het ontwikkelingspotentieel van gebieden en in de factoren die hiervoor bepalend zijn. Daarmee wordt ook duidelijk in welke levensomstandigheden gerichte investeringen moeten komen om zowel de ontwikkelingskansen van bewoners als de toekomstkracht van gebieden te versterken. Wat nodig is zijn investeringen in:

- werkgelegenheid;
- goede voorwaarden voor bedrijvigheid;
- mobiliteit;
- goed onderwijs;
- goede zorg;
- kansen voor toerisme en recreatie.

Dat geeft (huidige en toekomstige) bewoners, werkgevers en bedrijven vertrouwen in de toekomst. Het vertrouwen dat ze ook buiten de Randstad goed kunnen (blijven) wonen én werken, zorg vinden wanneer nodig – nu én in de toekomst, kinderen goed onderwijs kunnen volgen, en ook volwassenen hun talenten verder kunnen ontwikkelen.

Behoud van leefbaarheid is belangrijk, maar een vooruitziend krimpbeleid kijkt verder en versterkt de regionale toekomstkracht.

Groei & krimp: uitdagingen voor governance en solidariteit



Prof.dr.
Henri L.F.
de Groot

A portrait of a man with short, curly hair and glasses, smiling. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter. The text 'Over de auteur' is positioned to the left of the man's face.

Over de auteur

Prof. dr. Henri L.F. de Groot is hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam en tevens kroonlid van de SER. Hij richt zich in zijn onderzoek onder andere op de effectiviteit van regionaal beleid en de grondslagen van ontwikkeling en de concurrentiepositie van regio's.

Essay in drie stellingen

- *Stemmen op politieke anti-establishment partijen (PVV, SP en Forum voor Democratie) concentreren zich in gebieden met bevolkingskrimp en een relatief laag grondwaardesurplus (als indicator voor de aantrekkelijkheid van de plek).*
- *Verstedelijking en globalisering leiden tot toenemende verschillen in regionaal-economische ontwikkeling en tot economische rents die vooral terechtkomen in grootstedelijke gebieden.*
- *De verdeling van deze economische rents is cruciaal, juist in een context als de Nederlandse, waarin beleid steeds verder wordt gedecentraliseerd en lokale overheden een steeds grotere eigen verantwoordelijkheid dragen voor het te voeren sociaaleconomische beleid.*

1. Introductie

Het bevorderen van verstedelijking – vanwege de meerwaarde van ruimtelijke concentratie van economische activiteit – leidt tot een sociaaleconomisch landschap met steeds grotere pieken en diepere dalen. De afgelopen decennia kenmerkte het Nederlandse ruimtelijk-economische beleid zich steeds meer door agglomeratievorming ruimte te bieden. Dat heeft geleid tot toenemende verschillen in:

- omvang van economische activiteit;
- betaalbaarheid van publieke voorzieningen;
- veranderende samenstelling van de bevolking naar leeftijd en opleidingsniveau;
- grondwaarden en de lokale belastingbasis voor gemeenten.

Deze toenemende ruimtelijke verschillen zijn een potentiële bron van onvrede onder de bevolking, vooral in krimpgebieden. In zijn boek *'The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties'* beschrijft Paul Collier deze toenemende verschillen in de sociaaleconomische ontwikkeling van regio's. Hij ziet hierin een belangrijke oorzaak voor de dynamiek die tot een roep om Brexit heeft geleid onder vooral de Britse plattelandsbevolking. Een vergelijkbare analyse in bredere context maakt Andrés Rodríguez-Pose (2018)

in zijn artikel *'The Revenge of the Places that Don't Matter'*. Kijkend naar de Nederlandse situatie roept dit urgente vragen op over de economisch-bestuurlijke organisatie van Nederland. We zien groeiende regionale verschillen en toenemende druk op het klassieke politieke middenveld. Iets dat ons land eigenlijk al vanaf het begin van deze eeuw bezighoudt – met de opkomst van Pim Fortuyn – en dat politieke besluitvorming met breed draagvlak compliceert.

Het perspectief op regionaal economisch beleid is de afgelopen tien jaar fors veranderd. Lang was het Nederlandse beleid een schoolvoorbeeld van beleid dat in sterke mate werd gekenmerkt door de toepassing van de verdelende rechtvaardigheid. Dit beleid kreeg vooral handen en voeten in de Nota's ruimtelijke ordening en was gericht op gelijkheid van uitkomsten. Sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw is dit beleid grotendeels losgelaten. Dat heeft mede geleid tot meer beleidsruimte voor het laten ontstaan van regionaal-economische verschillen. De decentralisatie van taken is een logische vervolgstap op dit ingezette beleid. Het hedendaagse beleid heeft de mond vol van concepten als:

- 'Maak Verschil'
(naar de Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016);
- 'Voortbouwen op het eigen Regionale DNA'
(naar Ecorys, 2010);
- *Smart Specialization Strategies*
(een veelgebruikte term in Brussel).

Stuk voor stuk concepten die de eigen kracht van de regio benadrukken en focussen op de meerwaarde van het regionaal beleggen van sociaal-economische opgaven vanwege de:

- nabijheid tot burgers;
- grotere slagkracht;
- ruimte voor differentiatie van beleid dat beter aansluit op de specifieke voorkeuren van burgers in de regio.

De regio wordt daarmee steeds meer aangesproken op haar eigen verantwoordelijkheden. En krijgt daarbij een steeds belangrijkere rol in het zoeken naar oplossingen voor een aantal grote transities dat op ons afkomt. Er worden

Er worden van de regio's oplossingen verwacht voor de grote uitdagingen waar de flexibiliserende arbeidsmarkt voor staat, maar ook oplossingen voor maatschappelijk relevante vraagstukken over globalisering, digitalisering en verduurzaming

van de regio's oplossingen verwacht voor de grote uitdagingen waar de flexibiliserende arbeidsmarkt voor staat, maar ook oplossingen voor maatschappelijk relevante vraagstukken over globalisering, digitalisering en verduurzaming. Dergelijke grote transitie bieden kansen voor de regio. Tegelijkertijd gaan ze gepaard met onzekerheid

en nieuwe verantwoordelijkheden. Het belang van regio's die een leidende rol kunnen spelen in het vormgeven aan de transitie is groter dan ooit (zie bijvoorbeeld SER, 2019, voor een uitwerking van deze gedachte voor de energietransitie). Versterking van de positie van stedelijke regio's vormt een wenkend perspectief. Maar de complexiteit van een effectieve toepassing ervan in de bestaande economische en politieke structuur van ons land is geen sinecure; het roept belangrijke vraagstukken op voor *governance* en regionale solidariteit die centraal staan in dit essay.

Deze bijdrage start met een beschrijving van de dynamiek van groei en krimp. Groei en krimp zijn twee zijden van dezelfde medaille die te allen tijde in onderlinge samenhang beschouwd moeten worden. Een cruciale vraag die vervolgens centraal staat is de hoe de nationale baten van clustering van economische activiteit regionaal worden verdeeld (zie Vermeulen e.a., 2016). Geïnspireerd door het werk van Paul Collier (2019) wordt onderbouwd dat een deel van deze baten, die vooral in verstedelijkte gebieden terecht komen, aan de krimpgebieden moet worden besteed. Het vinden van een antwoord op dit verdelingsvraagstuk stelt ons, met behoud van solidariteit, in staat de vruchten te plukken van het economische potentieel van verdergaande verstedelijking.

2. Groei, krimp en polarisatie

In de recente economische literatuur komt steeds meer aandacht voor de politiek-economische gevolgen van regionale ongelijkheden (zie

bijvoorbeeld Vermeulen e.a., 2016). Deze verschillen nemen toe. Duitsland kent vooral in Oost-Duitsland een zeer snelle leegloop van grote gebieden (Berlijn uitgezonderd). Ook de verschillen in Frankrijk tussen Parijs en de rest van Frankrijk zijn groot. En in Groot-Brittannië zien we grote toenemende verschillen tussen Londen en de rest van het land. Hoewel we voorzichtig moeten zijn met het leggen van causale verbanden, ligt een relatie met de politieke polarisatie in die landen – denk aan de gele hesjes, Brexit, en de opkomst van de AfD (Alternative für Deutschland) – voor de hand. Ook in Nederland nemen de verschillen toe, maar in relatief beperkte mate. Door de kenmerkende polycentrische structuur woont eigenlijk iedere Nederlander in de buurt van een relatief grote stad (zie ook OECD, 2014). Toch is er ook in Nederland in de periode 2005-2013 sprake van absolute krimp in 10 van de 57 stadregio's (gedefinieerd als kernstad met haar bijbehorende ommeland) die in de studie 'Groeï & Krimp' worden onderscheiden (cf. de nieuwe gemeentekaart van Nederland van Marlet en Van Woerkens, 2014). Deze krimp beperkt zich vooralsnog tot vooral de grensregio's. Op termijn kan krimp ook optreden op woonlocaties die relatief ver van aantrekkelijke centrumsteden zijn verwijderd (zie ook Marlet e.a., 2019). Ook in Nederland zien we in de krimpregio's verschraling van het voorzieningenniveau. Dat zet de aantrekkingskracht verder onder druk. Hierdoor hebben achterblijvers te maken met verschraling van voorzieningen en moeten vertrekkers hun huis tegen relatief lage prijzen verkopen (Vermeulen e.a., 2016).

Ontwikkelingseconoom Paul Collier gaat in zijn boek dieper in op deze regionale verschillen en de oorzaken en gevolgen. Geïnspireerd door de Brexit gaat hij op zoek naar de oorzaken van de huidige politiek-economische crisis waarin Groot-Brittannië zich bevindt. Hierbij heeft hij bijzondere aandacht voor de regionaal-economische context. De grondmarkt speelt een cruciale rol in de analyse van Collier.

Om het theoretische belang van de grondmarkt te uit te leggen grijpen we terug op de studie *Stad en Land* (De Groot e.a., 2010). Hierin betoogden we dat datgene wat een regio aantrekkelijk maakt, tot uitdrukking komt in grondwaarden. Oftewel: de grondwaarde reflecteert in de breedste zin van het woord de vruchtbaarheid van de grond en daarmee de betalingsbereidheid van degene die er gebruik van kan maken. Dit betekent dat de grondwaarde voor regionale bestuurders zowel middelen als prikkels biedt. Het is een

Ook in Nederland
zien we in de
krimpregio's
verschraling
van het
voorzieningen-
niveau.

Dat zet de
aantrekkings-
kracht verder
onder
druk.

de grondwaarde
reflecteert in de
breedste zin van
het woord de
vruchtbaarheid van de
grond en daarmee de
betalingsbereidheid
van degene die er
gebruik van kan maken

middel om sterk te investeren in de regio en een theoretisch aantrekkelijke grondslag voor belastingheffing. Daarmee is het tegelijkertijd een disciplinerende prikkel om níet te investeren in plekken waar de verwachte opbrengsten kleiner zijn dan de kosten. Ter illustratie introduceerden we de metafoor van de burgemeester als

ondernemer in de studie 'Stad en Land' (denk ook aan het boek '*If Mayors Ruled the World*' van Benjamin Barber, 2013).

Deze metafoor van de burgemeester als ondernemer grijpt terug op het werk van David Ricardo (1817) en Henry George (1879). Zij benadrukten als eersten dat lokaal beleid kapitaliseert in grondwaarden. Dit inzicht leidt tot een eenvoudig antwoord op de vraag hoe lokale overheden gefinancierd moeten worden: schrap alle uitkeringen van de rijksoverheid en laat gemeenten het volledige grondwaardesurplus afromen. Via bijvoorbeeld een stelsel van erfpacht of een belasting op grondwaarde. Dit geeft ze immers de juiste prikkels: welwillende gemeenten zouden net zoveel in publieke voorzieningen investeren totdat de maatschappelijke baten (dat wil zeggen: de som van de baten van alle individuele gebruikers) gelijk zijn aan de marginale kosten ervan (de Regel van Paul Samuelson, 1954). Gemeenten hebben daarmee zowel de prikkels als de middelen om te investeren in de verdere ontwikkeling van de economische kracht van de stad en het welzijn van haar inwoners.

In deze visie '*Mayors Rule the World*' (naar Benjamin Barber, 2013) kunnen gemeenten dus daadwerkelijk het verschil maken in het stimuleren van sociaaleconomische ontwikkeling. Decentralisatie van beleidsopgaven en verruiming van het lokale belastinggebied zijn de logische uitwerking van deze filosofie. Het leidt tot een wereld waarin ruimtelijke verschillen die een antwoord bieden op ruimtelijke verschillen in voorkeuren van burgers worden geaccepteerd (cf. Oates, 1999 en Fischel, 2001). Een wereld waarin one-size-fits-all-beleidsoplossingen een illusie zijn. Dat decentralisatie grote voordelen met zich mee kan brengen in het bevorderen van de sociaaleconomische welvaart is in de literatuur eigenlijk geen punt van discussie meer. De praktijk van alle dag blijkt echter op verschillende punten weerbarstig (zie ook OESO, 2019).

Een belangrijk gevolg van het feit dat lokaal beleid kapitaliseert in grondwaarden is dat er mogelijk belangrijke regionale herverdelingseffecten zijn van ruimtelijk gedifferentieerd beleid. Deze verdelingseffecten spelen een centrale rol in de studie van Paul Collier. Hij betoogt dat de tweedeling in Groot-Brittannië pas echt een issue werd op het moment dat dit verdelings-issue werd genegeerd. Zijn analyse gaat op dit punt terug naar het werk van Henry George. Het plaatst een belangrijke kritische noot bij de suggestie dat de *land rents* die het gevolg zijn van agglomeratie, toevallen aan landeigenaren. Ze kunnen eenvoudigweg afgeroomd worden door een belasting op het grondwaardesurplus. Collier betoogt dat de land rents in de moderne metropolis niet uitsluitend toevallen aan landeigenaren, maar ook terecht komen bij veelal hoogopgeleiden die werkzaam zijn in hoogwaardige stedelijke milieus (Collier, 2019, p. 141): *“In a metropolis, most of the gains of agglomeration accrue to those people with high skills and little need for housing. Suddenly, many opportunities for rent-seeking open up. People elbow their way into jobs by lobbying well-connected relatives; they pay tutors for the extra study that gets them more credentials; they go to hundreds of interviews. ... The rent-seeking does not increase the overall size of the pie, it just inflicts a collective loss of well-being upon mid-career people scrambling against each other.”* De oplossing die hij hiervoor aandraagt is een combinatie van een traditionele belasting op *land rents* voor zover die inderdaad kapitaliseren in grondwaarden (OZB), aangevuld met een belasting op *agglomeration rents* die toevallen aan werknemers in de grote stad (Collier, 2019, p. 143): *“Capturing these rents requires a tax innovation: tax rates need to be differentiated not just by income, as at present, but by the combination of high income and metropolitan location.”*

Hoewel deze analyse voornamelijk ten grondslag ligt aan het begrijpen van de oorzaken van de Brexit, zijn vergelijkbare patronen zichtbaar in Nederland. Het vervolg van dit essay gaat in op de samenhang tussen:

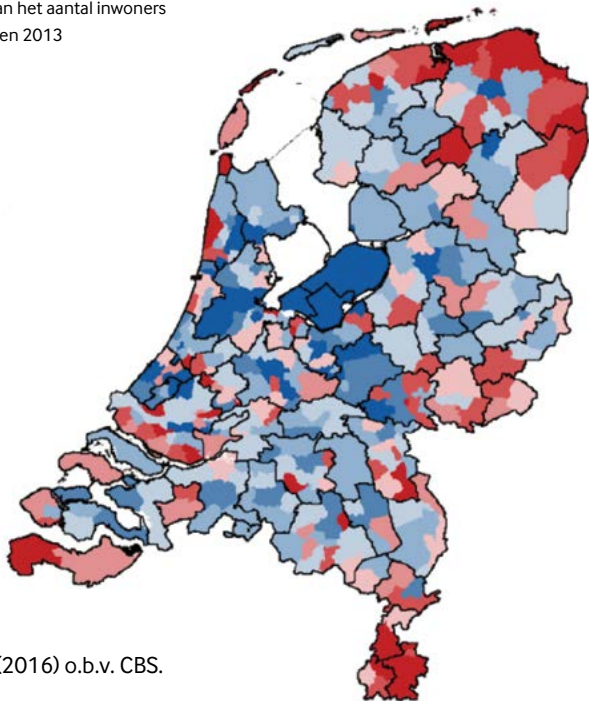
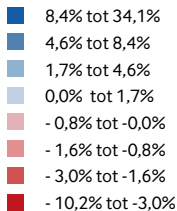
- bevolkingsdynamiek;
- grondprijzen;
- de opkomst van kiezers die de traditionele middenpartijen de rug toekeren. Zij zoeken hun heil bij partijen links en rechts van het politieke centrum.

3. Groei en krimp in de Nederlandse context

Figuur 1 illustreert het patroon van groei en krimp voor Nederland. De figuur laat duidelijk zien dat dit patroon op het niveau van gemeenten zeker niet uitsluitend is voorbehouden aan de perifere grensgebieden van Zuid- en Oost-Nederland. Ook gemeenten als Wassenaar of Den Helder krimpen. Op verschillende schaalniveaus zien we een patroon van groei van kerngemeenten en relatieve krimp van omliggende gebieden. Daarbij past wel de kanttekening dat het daar vooralsnog vooral gaat om verdunning van huishoudens. Krimp waarbij ook het aantal huishoudens afneemt, wat vervolgens ook leidt tot leegstand van bestaande woningbouw, blijft vooralsnog vooral beperkt tot Noord-Groningen en sommige kleinere gemeenten zoals Rozendaal (bij Arnhem) en Vaals (Zuid-Limburg).

Figuur 1. Bevolkingsontwikkeling in gemeenten tussen 2003 en 2013

Percentuele ontwikkeling van het aantal inwoners
per gemeente tussen 2003 en 2013



Bron: Vermeulen e.a. (2016) o.b.v. CBS.

Dat een dergelijke dynamiek zich niet uitsluitend manifesteert in perifeer Nederland zien we bijvoorbeeld ook in de metropoolregio Amsterdam. Als we kijken naar de groei van economische activiteit, zien we een sterke werking van de centrumzoekende krachten. Die maken dat economische activiteit zich clustert in het reeds grote en centraal gelegen kerngebied tussen Amsterdam en Haarlemmermeer. Hoewel het hele gebied van deze ontwikkeling profiteert, zien we ook in deze regio verdelingsvraagstukken ontstaan tussen de centrumgemeenten en meer perifere gebieden. Het maakt dat zelfs één van de snelst groeiende metropoolregio's van Europa verdelingsvraagstukken kent; voor een relatief lange periode, van 2009-2017, worden regio's als Zuid-Kennemerland (Haarlem en omstreken) en IJmond in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde met krimp geconfronteerd (Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam, 2019). Op een iets hoger schaalniveau zien we een vergelijkbare dynamiek tussen de metropoolregio Amsterdam (MRA) en Holland boven Amsterdam – het deel van de provincie Noord-Holland dat niet tot de MRA behoort, met grotere gemeenten als Alkmaar en Den Helder (zie Economische Verkenningen Holland Boven Amsterdam, 2018).

De heterogeniteit in de dynamiek zien we op nog een andere manier geïllustreerd in tabel 1 (waarin gebruik wordt gemaakt van de 57 gebieden die we eerder onderscheidde). Regio's als Amsterdam en Utrecht groeien relatief snel, waarbij de kernstad sneller groeit dan het ommeland. Daartegenover staat de regio Heerlen met absolute krimp die sneller gaat in de kernstad dan in het ommeland. In de regio Groningen zien we groei, gedreven door groei van de kernstad die de absolute krimp in het ommeland meer dan compenseert. Het illustreert de complexiteit van ruimtelijk orderingsbeleid. Er is geen uniform antwoord op de vraag waar te bouwen (en waar vooral niet). Grondwaarden geven een goede richtsnoer om te kunnen bepalen waar de bereidheid tot betalen en daarmee de wenselijkheid tot bouwen het hoogst is. De eerdergenoemde agglomeratiekrachten maken dat de meest logische plekken vaak

Agglomeratiekrachten maken dat de meest logische plekken waar bereidheid is om te betalen vaak in reeds dichtbevolkte gebieden liggen, met verdelingsvraagstukken als onvermijdelijk gevolg

in reeds dichtbevolkte gebieden liggen, met verdelingsvraagstukken als onvermijdelijk gevolg (zie Vermeulen e.a., 2016, voor een verdere analyse).

Tabel 1. Groei en krimp in 10 G-57 regio's.

	Bevolking	Bevolkingsontwikkeling (in %)			
	1/1/2013	1985-2013	2005-2013		
	regio	regio	regio	stad	ommeland
Amsterdam	1.757.000	+34,6	+7,2	+7,6	+7,0
Rotterdam	1.491.000	+13,3	+2,6	+1,1	+3,1
Utrecht	868.000	+25,9	+7,0	+17,0	+1,6
Groningen	609.000	+4,8	+1,3	+8,2	-1,8
Eindhoven	587.000	+14,2	+2,7	+4,8	+1,4
Nijmegen	457.000	+17,1	+3,0	+5,2	+1,9
Zwolle	413.000	+17,8	+3,1	+9,5	+1,0
Leeuwarden	302.000	+6,1	+0,6	+4,6	-1,4
Heerlen	268.000	-6,1	-4,0	-4,1	-3,9
Emmen	222.000	+4,9	-1,1	-0,2	-2,0

Bron: Vermeulen e.a. (2016).

4. Krimp in relatie tot polarisatie

Tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven dynamiek van groei en krimp gaat deze paragraaf dieper in op de politieke gevolgen van deze dynamiek. Het is daarbij niet de bedoeling causale relaties te identificeren. Wel wordt – geïnspireerd door het werk van Paul Collier – ingegaan op de vraag in hoeverre er ook in de Nederlandse context aanwijzingen zijn dat de politieke versplintering van de afgelopen decennia samenhangt met de dynamiek van groei en krimp en de ongelijke ruimtelijke neerslag van agglomeration rents.

Voor de karakterisering van de politieke voorkeuren kijken we naar:

- het aandeel kiezers dat stemt voor klassieke middenpartijen (PvdA, CDA, VVD en D66);
- het aandeel kiezers dat kiest voor SP, PVV of FvD;

- de opkomst van SP en PVV tussen de Tweede Kamer-verkiezingen van 1999/2006 en 2017;
- het opkomstpercentage.

De primaire focus in de analyse die volgt ligt op het aandeel kiezers dat SP, PVV of FvD stemt. In het vervolg zullen we deze groep kortweg duiden als anti-establishmentstemmers.

Deze uitslagen zijn gerelateerd aan:

- de bevolkingsgroei in het verleden (voor verschillende perioden), om de relatie met krimp te onderzoeken;
- de groei van de prijs van standaardwoningen in de periode 1985-2007;
- de grondwaarde van verkochte woningen over de periode 1985-2007, om de link met agglomeration rents te onderzoeken;
- het gemiddelde inkomen van huishoudens, om te controleren op algemene rijkdom;
- overige demografische kenmerken zoals inkomen, grijze druk en het aandeel migranten in de totale bevolking.

Tabel 2 bevat de beschrijvende statistieken van de in de analyse meegenomen variabelen. Hieruit spreekt de grote variatie in zowel de niveaus als de groei van grondprijzen in de periode 1985-2007. Dit is de reflectie van de verschillen en dynamiek in de aantrekkelijkheid van de plek. Vierkante-meterprijzen variëren van ruim 15 tot bijna 700 euro per vierkante meter op het niveau van gemeenten (met een gemiddelde van 150 euro). De groei van de reële prijs van een standaardwoning was gemiddeld 5 procent, met een minimum van 2 en een maximum van 7 procent. Kijkend naar de anti-establishmentstemmers bij de landelijke verkiezingen van 2017 zien we een grote variatie: gemeenten met ongeveer 7 procent en gemeenten waar deze partijen samen bijna een meerderheid hebben. De demografie beschrijven we door de bevolkingsgroei en ook het aandeel ouderen en migranten in de bevolking. De bevolkingsgroei is gemiddeld 0,4 procent en varieert van -1,08 tot 15 procent. De grijze druk loopt uiteen van 15 tot 65 procent, terwijl het aandeel migranten varieert tussen de 3 en 53 procent.

Tabel 2. Beschrijvende statistieken van belangrijkste variabelen.

Variable	# observaties	Gemiddelde	St.Dev.	Minimum	Maximum
Grondwaarde (gemiddelde 1985-2007; euro per m ²)	358	149,27	114,58	16,01	675,88
Groei prijs standaardwoning (1985-2007; %)	358	4,6%	0,9%	2,4%	7,2%
Aandeel kiezers anti-establishment partijen 2017 (%)	388	22,7%	6,8%	7,0%	49,0%
Opkomstpercentage 2017 (%)	388	83,4%	4,4%	72,3%	130,0%
Aandeel kiezers middenpartijen 2017 (%)	388	53,2%	7,8%	16,6%	75,2%
Bevolkingsgroei (%)	362	0,40	1,21	-1,08	15,22
Grijze druk (%)	388	36,05	6,72	15,10	64,70
Aandeel migranten (%)	388	14,80	8,28	3,40	52,70
Bevolkingstoename per 1.000 inwoners	388	5,02	8,60	-21,70	58,20
Woningdichtheid (woningen per km)	388	367,86	464,22	15,00	3085,00
Woningwaarde (*1.000 €)	380	226,96	58,09	121,00	588,00
Gemiddeld jaarlijks inkomen (*1.000 €)	381	44,03	5,52	33,00	79,00

Tabel 3 beschrijft op een compacte en toegankelijke wijze de resultaten van de empirische analyse waarin we het aandeel kiezers in 2017 op anti-establishmentpartijen (SP, PVV en FvD) verklaren uit de hiervoor genoemde variabelen. (Voor de geïnteresseerde lezer is een uitgebreidere beschrijving van de resultaten op verzoek verkrijgbaar.) Deze set aan verklarende variabelen verklaart 44 procent van de variatie van het aandeel kiezers op anti-establishmentpartijen. De weergegeven resultaten tonen het economische gewicht van de uitkomsten van de analyse. Door in beeld te brengen wat het door het model voorspelde verschil is in het percentage kiezers op de drie anti-establishmentpartijen tussen de gemeente met de hoogste waarde ten opzichte van de gemeente met de laagste waarde voor de betreffende variabele (in de laatste kolom is de t-waarde van de geschatte relatie weergegeven). Ter illustratie: in de gemeente met de laagste grondwaarde is het door het model voorspelde aandeel kiezers dat stemt op anti-establishmentpartijen 16,4 procentpunt hoger dan in de gemeente met de hoogste grondwaarde. Voor bevolkingsgroei vinden we een verschil van 7,7 procentpunt tussen de gemeente met de hoogste en de laagste toename van de bevolking.

Tabel 3. Regressieresultaten percentage kiezers anti-establishmentpartijen.

	Verskil Min-max	t-waarde
Grondwaarde (gemiddelde 1985-2007; euro per m ²)	-16,4%	-4,75
Groei prijs standaardwoning (1985-2007; %)	-3,3%	-1,24
Grijze druk (%)	7,0%	2,99
Aandeel migranten (%)	14,9%	5,92
Bevolkingstoename per 1.000 inwoners	-7,7%	-2,41
Gemiddeld jaarlijks inkomen (*1.000)	-12,6%	-1,67
Woningdichtheid (woningen per km ²)	0,3%	0,10
Woningwaarde (*1.000 €)	-4,6%	-0,56
Aantal observaties	344	
Verklaarde variantie (R ²)	44,0%	

De resultaten laten zien dat vooral het grondwaardesurplus, de grijze druk, het aantal migranten, en de bevolkingsgroei statistisch significante invloed hebben op het percentage kiezers dat op anti-establishment partijen stemt. Inkomen en de groei van de prijs van een standaardwoning hebben weliswaar het verwachte negatieve effect, maar dit effect is statistisch insignificant. De variabelen die zowel statistisch als economisch significant zijn, zijn vooral de grondwaarde, het aantal migranten en ook het inkomen; belangrijke voorspellers van een verkiezingsuitslag. Het verschil in het percentage dat op een van de extreme partijen stemt verschilt 16,4 procent tussen de gemeente met de laagste en de hoogste grondwaarde (corrigerend voor de andere verklarende variabelen). Voor het aantal migranten en inkomen geldt een voorspeld verschil in uitslag van respectievelijk 14,9 en 12,6 procent. Deze analyse laat – gezien de meest recente verkiezingsuitslag – zien dat anti-establishmentsentimenten zich ook in Nederland primair manifesteren in krimpende gebieden met een:

- relatief laag en dalend grondwaarde surplus;
- een bevolking met relatief veel ouderen en immigranten.

De ruimtelijke tweedeling is daarmee ook zichtbaar in Nederland, hoewel in minder extreme mate dan in Groot-Brittannië. De baten die clustering van economische activiteit met zich heeft meegebracht kent daarmee een keerzijde. Dit brengt voor de komende jaren grote uitdagingen met zich mee. In de kern gaan die over de vraag hoe we in ons land het surplus dat

Urbanisatie
en het toepassen
van het
go-with-
the-flow-
principe
leiden tot
een
versterkte
dynamiek van
groei
en krimp.

ontstaat door agglomeratie, verdelen op een manier waarop iedereen kan delen in de voordelen van clustering. Met zijn boek houdt Collier ons een spiegel voor die duidelijk maakt hoe belangrijk het is om deze uitdaging serieus op te pakken.

5. Conclusies

Urbanisatie en het toepassen van het *go-with-the-flow*-principe hebben tot een versterkte dynamiek van groei en krimp geleid. Ook het Nederlandse sociaaleconomische landschap wordt steeds meer door pieken en dalen gekenmerkt (hoewel nog steeds in beperkte mate in vergelijking met omliggende landen). Vanuit een efficiëntieperspectief heeft dit ons extra welvaart gebracht. Agglomeratievoordelen zijn beter benut. De totale taart is groter geworden. Maar niet alle groepen profiteren in gelijke mate. Zowel de interpersonele inkomensverdeling als de ruimtelijk-economische verschillen worden groter. Dit essay wijst, bij wijze van waarschuwing, op wat er kan misgaan wanneer dergelijke toenemende verschillen niet serieus worden genomen.

We zien in Nederland een duidelijke negatieve samenhang tussen de omvang van het grondwaardesurplus – een goede reflectie van de aantrekkelijkheid van een gemeente – en het percentage kiezers dat op anti-establishmentpartijen stemt. Daarmee is het in Nederland ingezette beleid van decentralisatie van taken naar lagere overheden – vaak met minder middelen en beperkte eigen beslissingsbevoegdheid – niet zonder gevaar. Wanneer lagere overheden onvoldoende in staat worden gesteld die taken in te vullen en daarvoor onvoldoende middelen krijgen is draagvlak voor bijvoorbeeld de grote transities op gebied van milieu en de transformatie op de arbeidsmarkt lastig (zie ook de essays van Frank Cörvers en Gert-Jan Hospers in deze bundel).

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat regionalisering van beleid geen vrijbrief kan zijn voor vrijblijvendheid. Dit sluit aan bij de adviezen van de Studiegroep Openbaar Bestuur; het vertrekpunt voor de regionale proeftuinen. De eerste ervaringen met deze proeftuinen maken duidelijk hoe complex de zoektocht naar het eigene van de regio is. Ze onderstrepen

bovendien dat nationale kaders nodig blijven (zie ook RLi, 2019). De komende jaren moet een belangrijke vraag beantwoord worden: in hoeverre moeten de in de afgelopen jaren gevormde regionale samenwerkingsverbanden verder geformaliseerd worden? Samenwerking op basis van vrijwilligheid lijkt op het eerste oog heel aantrekkelijk. Maar juist bij onderwerpen waar samenwerking uitruilen mogelijk maakt en waar herverdelingen aan de orde zijn – met zowel winnaars als verliezers – draagt vrijwilligheid altijd het risico met zich mee dat de samenwerking eenzijdig opgezegd kan worden. Dit beperkt uiteindelijk de reikwijdte van de besluitvorming.

Dat brengt ons bij het belang van de financiële verhoudingen in ons land. In het recente advies 'Rekening houden met verschil' (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017) wordt het nut van decentralisatie benadrukt. Hierbij moeten regio's zowel de prikkels als de middelen krijgen om met regionaal beleid daadwerkelijk het verschil te maken. Tegelijkertijd is de weerstand tegen een dergelijke toenemende ruimte voor regio's groot. Zorgen over regio's die zich onvoldoende bewust zijn van de financiële risico's en die tot grote decentrale financiële problemen kunnen leiden spelen hierbij een rol. De logica van decentraliseren van de belastingruimte schrijft immers ook voor dat gemeenten die verkeerde beslissingen nemen op de blaren moeten zitten. In het uiterste geval moet een regio failliet kunnen gaan. Of die ultieme stap, indien nodig, ook daadwerkelijk gezet gaat worden gegeven de bestaande verhoudingen is zeer de vraag. En dat vormt daarmee zonder twijfel een bron voor koudwatervrees om tot verruiming van het lokale belastinggebied over te gaan. Een bijkomend probleem komt voort uit het feit dat gemeenten in de huidige bestuurlijke indeling te klein zijn. Regionale samenwerkingsverbanden zijn op dit moment de oplossing die hiervoor wordt gezocht, maar ontberen democratische legitimatie. Ook zijn er nog geen functionerende alternatieven voorhanden om te komen tot noodzakelijke vereveningen tussen gemeenten en regio's. Het advies 'Rekening Houden met Verschil' biedt ook op dit punt een aantal waardevolle aanbevelingen om te komen tot:

- verevening van kosten via regionale structuurkenmerken;
- het versterken van de rol van centrumgemeenten;
- het herzien van de centrumfunctie in de verdeling van middelen;
- het verevenen van inkomsten op regionaal niveau.


Het zetten van verdere stappen in deze richtingen is van groot belang. Het wringt in toenemende mate dat het aantal taken waar gemeenten door de decentralisaties voor staan, is toegenomen, terwijl de financiële ruimte van gemeenten onveranderd is gebleven. Dit leidt tot spanningen; gemeenten hebben minder ruimte gekregen om in het beleid dat ze moeten uitvoeren de lokale voorkeuren adequaat te kunnen afwegen. Hierbij past de notie dat het lokale belastinggebied in Nederland klein is, zeker wanneer een vergelijking gemaakt wordt met andere landen. Dit essay voegt daaraan toe dat er ook vanuit zorgen over solidariteit aandacht nodig is voor de verdeling van het surplus dat gepaard gaat met agglomeratiebaten. De gevestigde belangen die hierbij in het geding zijn, zijn groot. Maar de potentiële gevolgen die gepaard gaan met niet investeren in solidariteit tussen groeiende en krimpende gebieden zijn op termijn nog veel groter.

Vanuit zorgen over solidariteit is er aandacht nodig voor de verdeling van het surplus dat gepaard gaat met agglomeratiebaten

Stad en land samen verder: nieuwe kansen voor rurale krimpregio's



Prof. dr.
Gert-Jan
Hospers

A portrait of Prof. dr. Gert-Jan Hospers, a middle-aged man with glasses, smiling. The image is overlaid with a semi-transparent orange filter. He is wearing a plaid shirt under a dark sweater.

Prof. dr. Gert-Jan Hospers is bijzonder hoogleraar Transitie in Stad en Regio aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en economisch geograaf aan de Universiteit Twente. Daarnaast zet hij zich via zijn Stichting Stad en Regio in voor stedelijke en regionale ontwikkeling op menselijke maat.

Over
de
auteur

Essay in drie stellingen²²

- *Rurale krimpregio's hebben kwaliteiten die zich in theorie goed lenen voor de aanpak van de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd, zoals klimaatverandering en vergrijzing.*
- *De versterking van stad-landverbindingen biedt nieuwe kansen voor rurale krimpregio's, waarbij het streekniveau – de regio van het dagelijks leven – als schaalniveau voor de hand ligt.*
- *Stad-landverbindingen komen niet vanzelf tot stand – gerichte stimuleringsmaatregelen, met name op provinciaal niveau, zijn nodig om de kansen voor rurale krimpregio's te verzilveren.*

Inleiding: maatschappelijke uitdagingen

De meeste krimpregio's in ons land hebben een plattelandskarakter. Dat geldt niet alleen voor Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost-Groningen en de Achterhoek, maar ook voor delen van Limburg, Drenthe en Overijssel. De gebieden liggen – voor Nederlandse begrippen althans – perifeer, zijn dunbevolkt en hebben relatief veel open ruimte. De vraagstukken waarmee het zogenoemde 'Randland' (Meier et al., 2015) worstelt lijken op de thema's die al langer spelen in het landelijk gebied:

- de trek van jongeren naar de stad;
- zorgen over een dalend voorzieningenniveau;
- problemen in de landbouw.

In de Nederlandse politiek sneeuwen de vraagstukken van rurale krimpregio's onder door de groeiende aandacht voor de grote 'maatschappelijke uitdagingen' van deze tijd. Vooral het klimaat, energie, de arbeidsmarkt en zorg staan hoog op de beleidsagenda. Er is nauwelijks oog voor de bijdrage die krimpgebieden op het platteland bij de aanpak van deze issues

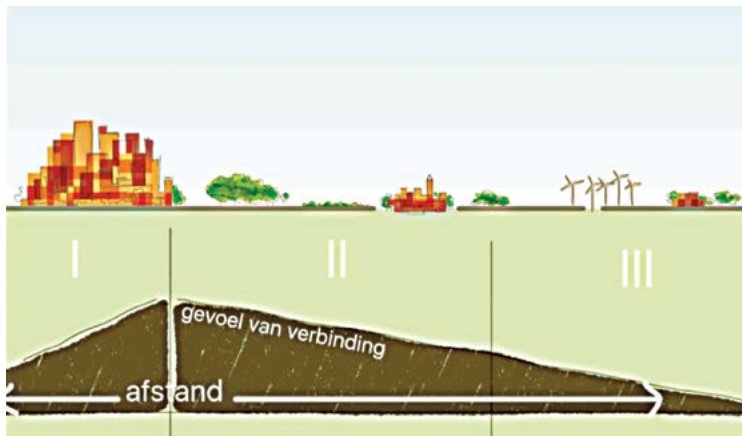
22 Met dank aan Liesbeth Engelsman (Provincie Overijssel) voor commentaar. Voor het essay is deels geput uit de tekstuele bijdragen van Gert-Jan Hospers – visiestuk en 'good practices' – aan de publicatie Streekwijzer: stad en land in Overijssel samen op weg (2019), uitgegeven door Stad en Regio en de Provincie Overijssel.

zouden kunnen spelen. Maar is dat terecht? In dit essay verkennen we de mogelijkheden voor rurale krimpregio's om hun steentje bij te dragen aan de oplossing van de hedendaagse grote vraagstukken. Het essay biedt geen diepgravende analyse – daarvoor zijn de onderwerpen die worden besproken te ingewikkeld en te toekomstgericht. Het doel is slechts de lezer te inspireren om na te denken over nieuwe kansen voor rurale krimpregio's in ons land. Waar mogelijk wordt gebruikgemaakt van theoretische inzichten en empirische bevindingen. Om het verhaal te concretiseren passeren praktijkvoorbeelden van stad-landverbindingen uit de provincie Overijssel de revue.

Stad en platteland op streekniveau

De 21e eeuw staat nu al bekend als 'de eeuw van de stad'. Wereldwijd is er sprake van urbanisatie. De politiek en media hebben daardoor flink wat aandacht voor steden en hun dynamiek. Tegelijkertijd is er ook op het platteland veel gaande: naast krimp is er sprake van energietransitie, veranderingen in de landbouw, en toenemende zorg over de leefbaarheid en bereikbaarheid (Bock, 2018). Maar waarin verschillen stad en land eigenlijk van elkaar? In de Dikke Van Dale wordt het platteland omschreven als 'het open veld, het buiten de steden gelegen land dat minder dichtbevolkt is'. Enerzijds gaat het om landschappelijke aspecten: het platteland als een weidse ruimte buiten de stad, een landelijke omgeving. Anderzijds speelt bevolkingsdichtheid een rol: je vindt er relatief minder mensen dan in de stad. Hoe nuttig ook, de omschrijving blijft algemeen. Om de relatie tussen stad en land te kunnen duiden, is meer helderheid nodig. In dat kader onderscheiden Platform31 en de P10 (2017) – een samenwerkingsverband van intussen meer dan tien plattelandsgemeenten – drie niveaus van stad-landrelaties (zie ook figuur 1):

- I lokaal
- II regionaal
- III nationaal



Figuur 1 Stad-landrelaties (bron: Platform31 & P10, 2017).

Bij het lokale niveau (I) gaat het om stad en land binnen de grenzen van één gemeente. Een goed voorbeeld is de stad Enschede en het dorp Lonneker dat er min of meer tegenaan ligt. Vaak zijn dergelijke dorpen in trek bij stedelingen die landelijk willen wonen of hun kinderen graag in een rustige omgeving willen laten opgroeien. Verder zijn stad-landconnecties binnen een regio (II) relevant. Zo heeft de plaats Steenwijk een verzorgingsfunctie voor de dorpen in het ommeland, bijvoorbeeld op het gebied van winkelen, werken en gezondheidszorg. Op hun beurt zijn de inwoners van Steenwijk georiënteerd op Zwolle als het gaat om niet-dagelijkse aankopen, gespecialiseerde zorg en hoger onderwijs. Anders gezegd: het 'stedelijke' Zwolle maakt deel uit van het daily urban system van Steenwijk en omgeving (Tordoir et al., 2015). Dit is het mesoniveau, dat van de 'geleefde' regio die zijn basis heeft in pendel- en koopstromen. Ten slotte is er op nationaal niveau (III) sprake van een verhouding tussen stad en land: de Randstad versus de rest van Nederland ('Randland'). Het is een abstracte relatie waar vooral de media en beleidswereld oog voor hebben, bijvoorbeeld ter verklaring van afwijkend gedrag in 'de provincie' (denk aan de 'blokkeerfriezen'). Deze stad-landrelatie lijkt erg op het aloude 'centrum-periferie'-denken.

Dit essay focust vooral op het tweede niveau: de samenhang tussen stad en land binnen een regio. Die samenhang kan gebaseerd zijn op een functionele stad-landverbinding (bijvoorbeeld op het terrein van economie en voorzieningen), een gedeeld landschap, of sociaal-culturele overeenkomsten. Voor zo'n regio met inbedding hanteren we de term 'streek' (Hospers, 2013). Neem het landschappelijk karakteristieke Noordoost-Twente met de stad Oldenzaal als middelpunt. Hier gaat het om stad-landrelaties op een zogenoemd behapbaar niveau, een niveau dat aansluit bij de leefwereld van inwoners. Hoe klein dat gebied ook is, er is meestal sprake van een bepaalde vorm van *ordering by bordering* (Van Houtum & Van Naerssen, 2002); zelfs binnen dezelfde regio zetten stad en land zich tegen elkaar af, vaak om de eigen identiteit te definiëren. Zo leeft in Oldenzaal het

**Er zijn maar
weinig beelden
zo hardnekkig
als die over stad
en platteland**

beeld dat de dorpen eromheen staan voor rust en ruimte, loeiende koeien en tentfeesten. In de kleine kernen van Noordoost-Twente associeert men Oldenzaal juist met 'stadse fratsen'. Er zijn maar weinig beelden zo hardnekkig als die over stad en platteland. De stad zou staan voor moderniteit, dynamiek en vertier, het platteland voor natuur, landbouw en tradities. Dit 'silo-denken' is niet

alleen onder de bevolking wijdverspreid, maar ook onder journalisten en beleidsmakers. Maar in hoeverre kloppen die clichés nog? Anno 2019 doet het stad-versus-land-denken voor beleidsmakers in elk geval geen recht meer aan de realiteit – er is veeleer sprake van 'samenvallende opgaven in de regio' (Rli, 2019). Bovendien: het platteland is mentaal verstedelijkt, terwijl de stad dankzij de verduurzaming (denk aan *urban farming*) aan het verlandelijken is. Het is belangrijk verder te kijken dan de clichés, zeker met het oog op de grote maatschappelijke uitdagingen. Wat heeft het krimpende platteland de groeiende stad te bieden? Vier thema's zijn het analyseren waard:

- 1 wonen en leefbaarheid;
- 2 economie en arbeidsmarkt;
- 3 voeding en gezondheid;
- 4 klimaat en energie.

Thema 1: Wonen en leefbaarheid

Bij de term 'krimpregio' denken veel Nederlanders onwillekeurig aan lege dorpen, dichtgetimmerde huizen en boeren die op zoek zijn naar een partner. Steden zijn in trek, zo is het heersende discours. Jongeren zouden massaal van het platteland naar de stad verhuizen, terwijl de achterblijvers met lede ogen moeten toezien hoe hun leefomgeving verslechtert. De media blijft benadrukken dat de kloof tussen stad en platteland toeneemt. Dit standaardbeeld ('de stad groeit en het platteland krimpt') vraagt – in Nederland in elk geval – om nuancering. Naast 'avontuurlijke vertrekkers' zijn er ook 'gewortelde blijvers'; jongeren die blijven wonen in het dorp waar ze zijn opgegroeid – mits ze een passende woning kunnen vinden (Haartsen, 2013). Tegelijkertijd dragen dorpen soms zelf bij aan het beeld dat ze krimpen ten koste van de stad. Neem de ophef over het verdwijnen van winkels, pinautomaten en brievenbussen. Maar de teloorgang van deze voorzieningen heeft niet zoveel te maken met bevolkingsdaling. Het is eerder een signaal van de groeiende toenadering tussen stad en platteland: de digitale wereld (online winkelen, internetbankieren, mobiele communicatie) dringt overal door. In ons land hebben ook afgelegen dorpen toegang tot de *global village*: de wereld is dankzij de ICT-revolutie zelf een dorp geworden.

Belangrijker dan bevolkingsdaling en zorgen over het voorzieningenniveau in rurale krimpgebieden zijn vergrijzing en vrijkomende agrarische bebouwing (Trendbureau Overijssel, 2019). Vooral het percentage 85-plussers neemt in deze gebieden gestaag toe. Omdat veel mensen zo lang mogelijk in hun eigen huis en dorp willen blijven wonen, ontstaan er problemen. Zo wordt de relatie tussen wonen en zorg belangrijker. Het feit dat steeds meer boeren met hun bedrijf stoppen heeft ook grote gevolgen voor de woon- en leefomgeving. Bijvoorbeeld: onderzoekers van Wageningen Universiteit verwachten dat er tot 2030 in Overijssel drieduizend boerderijen leeg komen te staan (Gies et al., 2016). Ze gaan ervanuit dat de helft daarvan een nieuwe bestemming krijgt, bijvoorbeeld als woning, zorgboerderij of solarfarm. Maar wat gebeurt er met de rest van de lege panden? Wellicht dat ze interessant zijn voor stedelingen voor wie een nieuwe woning in de stad te duur is. Ze kunnen er thuiswerken of wonen en werken met elkaar combineren, want ook rurale krimpregio's zijn goed digitaal ontsloten. Voor sommige mensen biedt het platteland

De teloorgang
van deze
voorzieningen
heeft niet
zoveel
te maken met
bevolkingsdaling.
**Het is eerder
een signaal
van de groeiende
toenadering
tussen stad en
platteland.**

de uitgelezen kans om te experimenteren met nieuwe woonconcepten, bijvoorbeeld wonen in groepsverband, met meerdere generaties of vanwege een alternatieve levensstijl. De functie van het platteland als proeftuin geldt ook voor innovaties in de zorg en andere voorzieningen. Er wordt veel verwacht van e-health voor ouderen die langer thuis wonen. Maar werkt zorg op afstand ook? Of bieden mobiele zorgbrigades vanuit de stad meer soelaas? Wat zijn de succes- en faalfactoren? En met welke andere slimme oplossingen kan de leefbaarheid van een dorp met een vergrijsde bevolking in stand blijven? De ervaringen met dergelijke vernieuwingen op het platteland zijn ook nuttig voor de grote stad. Vergrijzing is immers een trend waarmee uiteindelijk heel Nederland te maken krijgt.

Online noaberschap in Olst-Wijhe

In een stad zie je veel mensen weinig en in een dorp weinig mensen veel. Toch is dat niet altijd zo. Zelfs in Overijssel zorgt het veelgeprezen ‘noaberschap’ er niet vanzelf voor dat plattelandsbewoners regelmatig contact met elkaar hebben. In een dorp komt net zo goed eenzaamheid voor. Vooral alleenstaande ouderen zijn kwetsbaar. Ze zitten vaak de hele dag thuis en willen er ook wel eens uit, bijvoorbeeld naar de stad verderop. Wat valt daaraan te doen? In de gemeente Olst-Wijhe hebben vrijwilligers daar wat op gevonden. Ze hebben het project ‘Dag!enDoen!’ opgezet, een digitale tool die eenzame ouderen de mogelijkheid geeft om activiteiten buiten de deur te ondernemen. Via een app op een (leen)tablet kunnen gebruikers zien wat er in de regio (bijvoorbeeld in Deventer en Zwolle) te doen is en zich daarvoor aanmelden. Denk aan het bijwonen van een concert in de stad, een wandeling of een spelletjesmiddag. Heeft de gebruiker geen vervoer? Geen nood: een vrijwilliger komt met een Dag!enDoen!-auto voorrijden. Alleen voor het vervoer en enkele andere kosten (zoals entreekaarten en een maaltijd) wordt een kleine bijdrage gevraagd. Voor de rest is het project kosteloos. Gebruikers die opzien tegen het gebruik van een tablet krijgen hulp van een vrijwilliger die langs komt met tekst en uitleg. Zo worden alle barrières weggenomen. Het project in Olst-Wijhe slaat aan: naar eigen zeggen hebben de deelnemers weer ‘wat om naar uit te kijken’.

Thema 2: Economie en arbeidsmarkt

Waarmee verdienen inwoners in rurale krimpregio's hun brood? Veel stedelingen zullen zeggen: het zijn plattelandsgebieden, dus de landbouw zal wel een grote werkgever zijn. De agrarische sector is een grootgrondgebruiker en daarom duidelijk zichtbaar in het landschap. Maar in termen van werkgelegenheid blijft de landbouw sterk achter bij andere sectoren. Net zoals in de stad zijn in het landelijk gebied de industrie en vooral de dienstverlening (detailhandel, gezondheidszorg, horeca) belangrijke werkgevers. De meeste plattelanders werken gewoon bij een bedrijf, op kantoor of in de zorg, in de eigen gemeente of in een stad verderop. Het landelijk gebied zelf is overigens ook een broedplaats van bedrijvigheid (Hospers, 2018). We vinden er relatief veel ondernemingen op het gebied van recreatie en toerisme, de transport- en bouwbranche en *cottage industries* (creatieve bedrijfjes die vanuit huis opereren, zoals adviseurs, architecten en internetspecialisten). Ook zijn er op het platteland vanouds een hoop gespecialiseerde bedrijven in de voedings- en maakindustrie gevestigd die tot ver buiten de landsgrenzen actief zijn. Neem de Achterhoekse gemeente Bronckhorst: we vinden er onder meer de firma's Aviko (aardappelverwerker), PB International (legionellafilters) en Reiger Suspension (schokdempers). In Duitsland staan dergelijke bedrijven bekend als *hidden champions* (verborgen kampioenen). Net zoals bij onze oosterburen creëren de gebrekkige bereikbaarheid over de weg en een tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten barrières voor de plattelandseconomie. Goede verbindingen tussen stad en land zijn cruciaal, terwijl onder invloed van vergrijzing en een groeiend aantal specifieke vacatures (zie ook essay Cörvers) de roep om personeel steeds luider wordt.

Voor ondernemers en werknemers uit de stad is het platteland een interessante locatie – en niet alleen voor een heisessie, teamuitje of conferentie om te brainstormen over de bedrijfsstrategie. In Japan brengen sommige IT-bedrijven een deel van hun meest creatieve medewerkers doordeweeks al onder in krimpdorpen, omdat ze daar zonder afleiding en gefocust kunnen werken. Zeker nu steeds meer studies uitwijzen dat een groene en rustgevende omgeving de werkproductiviteit ten goede komt, komt het platteland als co-werkplek voor stedelingen in beeld (Johnson Coffin & Young, 2017). Ook het opzetten van een eigen bedrijf in het landelijk gebied biedt kansen.

Want in de stad worden bedrijfslocaties schaarser en duurder, terwijl er in het landelijk gebied nog volop ruimte is, tegen vaak lagere kosten. Voor jonge stedelingen die een stageplek of werk zoeken heeft een baan bij een bedrijf op het platteland voordelen: de lijntjes zijn kort, je krijgt er snel verantwoordelijkheid en de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn meestal goed. Hoe dat komt? Door een tekort aan talent realiseren werkgevers zich dat ze zuinig moeten zijn op hun medewerkers. In de vrijetijdseconomie liggen er ook mogelijkheden voor stad-landsynergie. Dankzij de e-bike neemt de actieradius van recreanten en toeristen toe: ze kunnen grotere afstanden afleggen en zo tijdens één bezoek stad en ommeland eenvoudig met elkaar combineren (bijvoorbeeld een weekendje Zwolle-Ommen). En omdat veel steden in krimpregio's relatief klein zijn, kunnen stad en ommeland elkaar aanvullen om samen de kritische massa te bereiken die nodig is om in Den Haag of Brussel opgemerkt te worden.

‘Baanbrekend Landschap’ in Twente

Het Twentse landschap wordt niet meer alleen door overheden en natuurorganisaties beheerd. Ook steeds meer burgers zijn bezig met het uitbaggeren van sloten, het onderhouden van houtwallen en het aanleggen van bloemenweides. Naast deze ‘groene vrijwilligers’ richt een toenemend aantal boeren zich op landschapsbeheer (natuurinclusieve landbouw). Het project ‘Baanbrekend Landschap’ van Landschap Overijssel gaat nog een stap verder: langdurig werklozen als landschapsbeheerders. Begonnen als een pilot van Landschap Overijssel, de gemeenten Almelo en Wierden en onderwijsinstelling Zone.college loopt het project nu ook in andere delen van Twente. De deelnemers uit Almelo en Wierden werken in de natuur, komen weer in een arbeidsritme en doen werkervaring op. De activiteiten die ze verrichten zouden anders blijven liggen en dragen dus bij aan de omgevingskwaliteit. Zo is dankzij het project een wandelgebied bij de voormalige waterzuivering van het dorp Enter gerealiseerd. De werklozen worden begeleid door een coach en kunnen via het Zone.college certificaten behalen. Na de pilot kwamen bijna alle deelnemers aan het werk, deels in de groene

sector, deels in een andere branche. Het project heeft positieve effecten op de regionale arbeidsmarkt, terwijl ook het landschap ervan profiteert. De exposure rond 'Baanbrekend Landschap' draagt in elk geval bij aan de bewustwording dat ogenschijnlijk gescheiden werelden (arbeidsmarkt en landschapsbeheer, stad en land) zich prima met elkaar laten verenigen.

Thema 3: Voeding en gezondheid

Steeds meer stedelingen – vooral jongeren en hoogopgeleiden – vragen zich af waar hun voedsel vandaan komt en of het goed voor ze is of niet. Bewust eten, voldoende beweging en gezond leven winnen aan populariteit. Tegelijkertijd is het lastig om bestaande leefpatronen te doorbreken, zeker in drukke stadwijken waar de toegang tot gezond voedsel en een beweegvriendelijke omgeving niet vanzelfsprekend zijn. Maar ook op het platteland is verantwoord eten en leven geen gemeengoed. Om te beginnen met voeding: het leeuwendeel van de agrarische productie in ons land is bestemd voor de export – de landbouw is een mondiale bedrijfstak bij uitstek. In die wereldmarkt krijgt de Nederlandse agrofoodsector veel internationale waardering: ons land telt tal van grootschalige agrofoodondernemingen die efficiëntie, duurzaamheid en veiligheid hoog in het vaandel hebben staan. Vaak zijn die ondernemingen ook in rurale krimpregio's te vinden. Maar juist hier zien we dat steeds meer boeren zich toeleggen op kleinschalige activiteiten (Hospers, 2018). Binnen de multifunctionele landbouw spelen ze in op biologische, duurzame en lokale productie. Ook leggen sommige agrariërs een link tussen gezondheid en hun omgeving. Zo komen we in het buitengebied steeds meer zorgboerderijen, yogascholen en outdoorlocaties tegen.

De wereldwijde ratrace waarin voedselproducenten zijn verwickeld is moeilijk te doorbreken. Zolang de consument niet bereid is wat meer geld voor zijn eten uit te geven, blijft het huidige systeem van efficiënte voedselvoorziening in stand. Alleen door grootschalige productie en met inzet van nieuwe technieken (*smart farming*) kan de Nederlandse agrosector concurrerend blijven. En voor boeren die zich uit de mondiale keten hebben

terugtrokken, geldt dat ze tegen allerlei organisatorische, logistieke en marketingproblemen aanlopen (Sijmons, 2017). Hoe bereik je als individuele producent de consument? Wat zijn kansrijke afzetpunten? Is het überhaupt mogelijk in de voedselketen weerstand te bieden aan de dominantie van supermarkten? Op dit punt liggen er kansen voor het uitbouwen van stad-landverbindingen. De term 'streekproducten' maakt meteen duidelijk dat de streek het schaalniveau bij uitstek is om consumenten en producenten dichter bij elkaar te brengen. Het begint met bewustwording bij de klant. In dat kader is er nog veel werk aan de winkel. Denk aan activiteiten zoals streekmarkten, excursies van gezinnen en scholieren naar boerenbedrijven en projecten waarin studenten met bioboeren nieuwe verdienmodellen ontwikkelen. Overheden, bedrijven en instellingen kunnen het goede voorbeeld geven, bijvoorbeeld door een streekgebonden inkoopbeleid van eten voor hun kantines, zoals de gemeente Almelo dat doet. Voor gezondheid liggen er ook mogelijkheden voor een sterkere stad-landconnectie. Plattelanders zijn vaak al georiënteerd op een ziekenhuis in de stad. Maar bij veel stedelingen staat het platteland als 'therapeutisch landschap' nog niet op het netvlies (Williams, 2007). Onder het motto 'van buiten word je beter' kunnen artsen, coaches en zorgverzekeraars hun patiënten stimuleren tot een verblijf in het buitengebied, ook vanuit het oogpunt van preventie. **Waarom werken stedelijke ziekenhuizen niet veel meer samen met hotels op het platteland waar mensen kunnen revalideren?**

Voedselcoöperaties in Salland

In vroeger tijden waren streekproducten in Overijssel de norm. Zo ook in Deventer, waar landgoederen in het ommeland vlees, zuivel, graan en groenten voor stedelingen produceerden. Tegenwoordig komt ons eten van heinde en verre: de food miles voor een simpele maaltijd bedragen al snel duizenden kilometers. De laatste jaren zien we in Salland een groeiend aantal inwoners met belangstelling voor eten uit eigen streek. Maar hoe zorg je voor

meer lokaal lekkers op je bord? Om de welwillende consument op weg te helpen, propageert natuur- en milieustichting De Ulebelt uit Deventer de opzet van voedselcoöperaties. Het idee achter een voedselcoöperatie is simpel: een groepje mensen spreekt met elkaar af gezamenlijk bij één of meer plaatselijke boeren producten in te kopen. Een voorbeeld is coöperatie 'de Autark' in het dorp Broekland waaraan zo'n 25 gezinnen meedoen. Ze kopen hun vlees, groente, fruit en eieren in bij zes boeren uit de omgeving. Wekelijks geven gezinnen via een website door wat ze willen aanschaffen. Op zaterdag haalt een deelnemer van de Autark de bestellingen op en brengt ze naar een centraal afhaalpunt. In Salland stellen voedselcoöperaties qua omvang en marktaandeel nog niet veel voor. Maar dat is niet het hoofddoel. De Ulebelt zegt daarover: 'Voedselcoöperaties hebben een aanzwengelende werking. Ze zorgen ervoor dat de belangstelling voor lokaal en duurzaam geproduceerd voedsel groeit en dat de directe verbinding tussen boeren en burgers toeneemt.' En daar gaat het bij dit vraagstuk uiteindelijk om.

Thema 4: Klimaat en energie

Klimaatverandering is misschien wel de grootste uitdaging van deze tijd. Willen we onze planeet leefbaar houden, dan is een omslag in denken en doen nodig. Energietransitie, circulaire economie en verduurzaming van de woon- en leefomgeving staan dan ook hoog op de beleidsagenda. Het streven is dat energieneutraal 'het nieuwe normaal' wordt. Ook in krimpregio's zijn overheden, corporaties en bedrijven hard bezig met projecten die bijdragen aan een energieneutrale omgeving. Enerzijds is er enthousiasme te bespeuren: hernieuwbare energie kan worden opgewekt in de eigen streek, terwijl de opbrengsten daarvan in de eigen omgeving blijven in plaats van dat ze wegvloeien naar anonieme multinationals. Anderzijds zorgt de energietransitie voor een immense uitdaging: het zogenoemde NIVEA-effect. Oftewel de onwil van inwoners om op te draaien voor de landschappelijke gevolgen van duurzame energievoorziening (NIVEA staat in dit geval voor 'niet in voor- en achtertuin'). Vooral de plaatsing van windmolens in het landschap stuit op verzet. Tegen zonneparken lijken inwoners wat minder fel

gekant, hoewel er in de media steeds meer kritische geluiden te horen zijn. Zo waarschuwen natuurbeschermers voor de effecten van zonnepanelen voor het bodemleven en wijzen architecten op de verschraving van het landschap. Deze 'landschapspijn' van verschillende partijen vormt op dit moment een grote blokkade voor de energietransitie (De Boer, 2017). Wellicht dat innovatie op het gebied van duurzame energiewekking (zoals zonnepanelen: dakpannen met zonnecellen) de impasse kan doorbreken. Maar zover is het nog niet; de zorgen overheersen.

Van oudsher vervult het platteland een belangrijke functie voor de stad: bossen, beken, nutriënten en andere elementen uit de natuurlijke omgeving zijn een leverancier van CO₂-opslag, waterregulatie, bestuiving, bodemvorming en andere ecosysteemdiensten. Mede dankzij de natuur in het landelijk gebied kan het stedelijke ecosysteem vitaal, aantrekkelijk en weerbaar blijven. Waarom werpen juist rurale krimpregio's zich niet op als leverancier van duurzame energie voor de nabijgelegen steden? Er is ruimte genoeg, vrijkomende agrarische gebouwen hebben een nieuwe bestemming nodig en hernieuwbare energie is een interessante economische drager. Vroeg of laat zullen steden sowieso een beroep moeten doen op het ommeland om hun torenhoge energieambities te kunnen halen. Tegelijkertijd heeft de stad het omliggende platteland iets te bieden: denk aan organisch afval van stedelijke huishoudens dat boerenbedrijven kunnen gebruiken als mest in de landbouw – het zorgt ervoor dat kunstmest niet meer nodig is (Hackauf, 2017). In theorie zou er op de lange termijn in een rurale krimpregio zelfs een kringlooeconomie kunnen ontstaan waarin alle grondstoffen worden hergebruikt. Toegegeven, het is de vraag of dit circulaire principe overal kans van slagen heeft. Een zelfvoorzienende economie, waarin een streek min of meer onafhankelijk opereert, is in de mondiale netwerksamenleving eigenlijk niet meer te realiseren. Maar duidelijk is wel dat een stap in die richting vraagt om een verbinding van stad en land op streekniveau.

Waarom werpen juist rurale krimpregio's zich niet op als leverancier van duurzame energie voor de nabijgelegen steden?

Climate Campus in de Regio Zwolle

Klimaatadaptatie is een uitdaging die zich niet beperkt tot de gemeente-grenzen. Het is een regionale opgave die vraagt om nauwe samenwerking tussen stad en ommeland. De gemeente Zwolle realiseert zich dat terdege. De hanzestad aan de IJssel ligt namelijk op het laagste punt in de IJssel-Vechtdelta. Willen de inwoners van Zwolle droge voeten houden, dan moeten stad en platteland samen in actie komen. Daarom heeft de IJssel-Vechtdelta (een alliantie van de gemeenten Zwolle, Kampen en Zwartewaterland, de provincie Overijssel, de veiligheidsregio IJsselland en het waterschap) in 2017 de Climate Campus opgericht. Naast de genoemde overheden doen in de Climate Campus ruim dertig andere partijen mee. De partners zijn afkomstig uit de overheid, het onderwijs, het bedrijfsleven en de maatschappij. Denk aan het KNMI, het CBS, Hogeschool Windesheim, adviesbureau Tauw, en Stichting Natuur en Milieu Overijssel. De bedoeling van de Climate Campus – met als thuisbasis de Spoorzone van Zwolle – is een innovatief antwoord te bedenken op de regionale omgang met klimaatverandering. Aan ambitie geen gebrek: de Zwolse wethouder Anker spreekt zelfs van ‘de nieuwe Deltawerken’. In de IJssel-Vechtdelta lopen intussen al zo’n honderd projecten op het gebied van water en klimaat. Interessant aan de Climate Campus is dat de betrokken partijen klimaatadaptatie ook als een economische kans beschouwen. De oplossingen die ze samen ontwikkelen kunnen inderdaad uitgroeien tot een exportproduct en zo nieuwe bedrijven en banen voor de Regio Zwolle opleveren. Groen en poen zullen in dat geval hand in hand gaan.

Nieuwe kansen voor rurale krimpregio's

In maatschappij, media en beleid worden stad en platteland nog vaak als tegenstellingen gezien. “De stad groeit en het land krimpt – wen er maar aan!”, zo valt overal te beluisteren. Eén van de gevolgen van deze discussie is dat naburige stedelijke en landelijke gemeenten grotendeels hun eigen

weg gaan. Neem de lokale omgevingsvisies die nu overal in de maak zijn: buurgemeenten met een stads- en plattelandskarakter gaan nog nauwelijks met elkaar om de tafel om te verkennen waar ze elkaar kunnen aanvullen. Zelfs de ontwerp-Nationale Omgevingsvisie – een visie op de ruimtelijke inrichting van ons land op de lange termijn – komt niet los van het silo-denken tussen stad en land (Kuiper, 2019). Dat is jammer en onterecht, want er is in ons land veel meer dat urbaan en ruraal aan elkaar bindt dan van elkaar scheidt. Juist door stad en land sterker rond toekomstgerichte thema's met elkaar te verbinden ontstaan er interessante *windows of opportunity*. Zo hebben we in dit essay betoogd dat de kwaliteiten van rurale krimpregio's zich in theorie goed lenen voor de oplossing van de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd, zoals klimaatverandering en vergrijzing. In Overijssel vinden we daarvan een aantal interessante good practices. Het landelijk gebied blijkt bijvoorbeeld van waarde te zijn voor stedelijke klimaatadaptatie, terwijl vervoer voor ouderen naar nabijgelegen steden kan bijdragen aan het behoud van leefbaarheid op het platteland. Daarbij is het wel van groot belang om aan te sluiten bij de leefwereld van bewoners. Dat betekent dat bij het identificeren van stad-landverbindingen in rurale krimpregio's het *daily urban system* – de regio van het dagelijks leven oftewel het streekniveau – als schaalniveau voor de hand ligt.

Tegelijkertijd hebben de meeste initiatieven die stad en platteland bij elkaar brengen nog een incidenteel, kleinschalig en pilotachtig karakter. Dat zien we ook in Overijssel, waar ze worden gerund door vrijwilligers (het Dag!enDoe!-project en voedselcoöperatie 'de Autark'), gericht zijn op een heel specifieke doelgroep (Baanbrekend Landschap), of zich nog moeten bewijzen (*Climate Campus*). In haar advies over samenvallende opgaven in de regio constateert de Raad voor de leefomgeving (2019) iets soortgelijks: het geheel is nog niet meer dan de som der delen. Blijkbaar komt de verbinding tussen stad en land op streekniveau niet vanzelf tot stand. Zeker in het geval van rurale krimpregio's denken we dat er gerichte stimuleringsmaatregelen nodig zijn om stedelijke en landelijke opgaven bij elkaar te brengen. Als overheid die bovenlokaal denkt kan de provincie die rol van verbinder op zich nemen, bijvoorbeeld door bestuurders van stedelijke en plattelandsgemeenten regionale

Als overheid die bovenlokaal denkt kan de provincie die rol van verbinder op zich nemen

**De meeste
bestuurders
kennen elkaar
nog onvoldoende
om direct
tot kansrijke
projecten te
komen.**

synergiekansen te laten identificeren. In de provincie Overijssel is dat in 2018 en 2019 gebeurd binnen het inspiratietraject 'Overijssel op Streek' (Stad en Regio & Provincie Overijssel, 2019). Een leerpunt uit het traject is dat de meeste bestuurders elkaar nog onvoldoende kennen om direct tot kansrijke projecten te komen – ze moeten eerst inzicht krijgen in elkaars leefwereld en bij elkaar in de keuken kijken. Het begint telkens met kennismaking, dialoog en bewustwording. Willen stad en land in krimpregio's hun nieuwe kansen verzilveren, dan is dus in elk geval geduld nodig. Maar ook hiervoor geldt het gezegde 'alleen ga je sneller, samen kom je verder'.

De krimpende stad?

Prof. dr. ir.
Eveline van
Leeuwen



A portrait of Prof. dr. ir. Eveline van Leeuwen, a woman with shoulder-length blonde hair, wearing a patterned top and a textured blazer. The image has a warm, orange-toned overlay.

Over de auteur

Prof. dr. ir. Eveline van Leeuwen is hoogleraar Urbane Economie aan de Wageningen Universiteit. Haar leerstoel richt zich op economie en beleid op het grensvlak van stad en platteland, en op duurzame urbane consumptie en gezonde leefstijl.

Essay in drie stellingen

- *Bevolkingskrimp is niet alleen iets dat op het platteland gebeurt, maar ook in een stedelijke omgeving. Hiermee moeten we dus ook op nationaal niveau aan de slag.*
- *Het is belangrijk om niet in clichés te denken zoals 'de groeiende stad' en 'het krimpende platteland'.*
- *Focus op de regio: een diverse bevolking en een diverse regionale economie lijken belangrijke kenmerken van succes te zijn.*

Inleiding

Op mondiale schaal zien we grofweg twee tegenstrijdige ontwikkelingen: exponentieel groeiende steden, vooral in Azië en Zuid-Amerika, en steden die krimpen door een bevolkingsafname. Hoewel krimpende steden veel voorkomen – in de jaren negentig kromp meer dan een kwart van de grote steden in de wereld (Oswalt en Reiniets, 2006) – is er nog relatief weinig aandacht voor onder beleidsmakers en onderzoekers. Volgens Philipp Oswalt, de samensteller van de 'Atlas van krimpende steden' komt dit doordat we ons te veel richten op groei: "groei is een verwachting geworden" (p.12). Zowel binnen de planologie als binnen de economische wetenschappen kijken we vooral naar groeiprocessen. Daarom zijn er wel groeimodellen, maar bijna geen krimpmodellen (Franklin en van Leeuwen, 2018).

Op verschillende plekken in de Westerse wereld zien we een geleidelijke afname van de bevolkingsgroei. Ook de economie groeit op die plekken gemiddeld minder hard in vergelijking met bijvoorbeeld veel Aziatische landen. En hoewel verschillen in inkomen tussen landen kleiner worden, worden verschillen binnen landen juist groter. Er ontstaat polarisatie tussen bevolkingsgroepen, en ook tussen regio's. Niet iedereen profiteert namelijk in dezelfde mate van de economische groei en ook demografische/ economische krimp is niet gelijkmatig over een land verdeeld. Sterker nog, binnen sommige landen wordt groei op één plek gevoed door krimp ergens anders (zie Oswalt, 2006 en Vermeulen et al., 2016). Dit kan leiden tot een sterk gevoel van onvrede en onrecht bij de achterblijvers, met polarisatie en

Bevolkingskrimp is niet iets dat alleen op het platteland gebeurt, maar ook in een stedelijke omgeving

'anti'-stemmen als gevolg. Of zoals Andrés Rodriques Pose (2018, Londen School of Economics) het zo treffend noemt 'de wraak van de plaatsen die er niet toe doen'. Deze 'plaatsen' vinden we niet alleen terug op het platteland, maar ook in stedelijke context.

De boodschap van dit essay is dat bevolkingskrimp niet alleen iets is dat op het platteland gebeurt, maar ook in een stedelijke omgeving. Het is dus niet slechts een ruraal probleem, maar iets waarmee we ook op nationaal niveau aan de slag moeten. Wat kunnen stad en land van elkaar leren als het gaat om nieuwe initiatieven en samenwerkingsverbanden? En zouden we meer onderscheid moeten maken tussen stad en land in de krimpdiscussie?

Korte geschiedenis

Groei en krimp van de eerste steden

Steden lijken vaak voor de eeuwigheid gebouwd, maar dit is lang niet altijd zo. Denk aan misschien wel de bekendste stad: Rome. Rond 500 na Christus kromp de machtige stad van een inwoneraantal van ruim een miljoen mensen naar een kleine dertigduizend mensen in een relatief korte periode. Een belangrijke aanleiding hiervoor was, behalve de vele oorlogen en lage levensverwachting, de beperkte beschikbaarheid van voedsel en andere landbouwproducten (Twine, 1992). Zoveel mensen in een stad voeden was niet meer mogelijk en mensen overleden of trokken weg. Het duurde vele eeuwen, maar uiteindelijk bleek de ligging van Rome toch zo strategisch te zijn, dat de stad weer opbloeide rond 1850. Andere bekende voorbeelden van steden die krompen zijn:

- Pompeii – begraven door de as van de Vesuvius;
- Constantinopel – verwoest door de kruisvaarders en bleef lange tijd een onbeduidende plaats;
- Parijs – in 1466 getroffen door de pest;
- Londen – in 1666 verwoest door een enorme brand;
- Lissabon – in 1766 verwoest door een aardbeving;
- Moskou – kromp in 1917 met een derde vanwege een voedseltekort tijdens de Oktoberrevolutie.

Om nog maar niet te spreken van de vele steden die meer recent in een oogwenk vernietigd werden door geweld.

Maar er vonden ook meer geleidelijke processen van krimp (en groei) plaats. Dit had vaak te maken met veranderingen in handelsroutes en politieke macht. Veel vroege steden ontstonden op plaatsen waar handelsstromen samenkwamen, of waar de centrale macht gevestigd was. Een strategische geografische ligging bepaalde zo het succes van de stad. In Nederland gold dit bijvoorbeeld voor Dorestad in de zevende eeuw. Gedurende zo'n honderdvijftig jaar was dit een van de belangrijkste internationale handelsplaatsen van Noordwest-Europa. Dit kwam door haar ligging op een kruispunt van handelsroutes over water die het Duitse Rijnland via Utrecht met Scandinavië verbond en ook met Engeland. Munten geslagen in Dorestad zijn zelfs in Bagdad en Rusland teruggevonden. Nu kennen we Dorestad als het kleine stadje Wijk bij Duurstede, met zo'n 20.000 inwoners. Het verval van de stad wordt toegekend aan zowel machtsverschuivingen binnen Europa, als geografische verschuivingen door het verzanden van de Rijn (Taverne, 2005).

Andere steden die ontstonden langs handelsroutes zijn Hanzesteden zoals Zutphen en Deventer. Hoewel zij zelf niets te verhandelen hadden, verdienden ze wel aan de doorvoer van producten. Toen nieuwe, grotere schepen het mogelijk maakten om via zee van noord naar zuid te varen verloren de Hanzesteden hun aandeel in het Nederlandse goederenvervoer en daarmee ook hun economisch belang (Halbertsma en Hulzen, 2008).

Gedurende de Nederlandse gouden eeuw kwam het zwaartepunt van de economische en demografische groei steeds meer in Holland te liggen. Amsterdam en Den Haag groeiden sterk, net als havenstadjes als Middelburg en Enkhuizen, onder andere vanwege de handel met de overzeese gebieden. Echter, in de rest van Nederland begon al in de vijftiende eeuw een lange periode van krimp, die wel 400 jaar duurde. In Holland duurde deze periode van economische en demografische krimp 'slechts' zo'n 200 jaar (Rutte, 2016). Zo verloor Leiden tussen 1670 en 1805 twee derde van haar bevolking door het verdwijnen van de nijverheid (de Klerk, 2010).

De verstedelijking kwam pas echt op gang tijdens de industriële revolutie, die voorafgegaan werd door een agrarische en transportrevolutie. In Nederland herontdekten we de ploeg (oorspronkelijk een Chinese uitvinding) waardoor het productieniveau enorm omhoogging en er minder arbeid nodig was in de landbouw. Ook werden er kanalen aangelegd voor het transport van bulkproducten zoals bouwmaterialen, brandstof en graan. De toevoer van grondstoffen en voedsel maakten het uiteindelijk mogelijk voor fabrieken om uit te breiden, waarbij ze ook dankbaar gebruikmaakten van de arbeid die vrijkwam uit de landbouwsector. Plaatsen (steden, maar soms ook dorpen) met zulke fabrieken groeiden enorm tot zogenoemde industriesteden. Denk aan Liverpool, Leeds en Birmingham in Engeland, of aan Enschede, Eindhoven, Heerlen en Helmond in Nederland. Ook in Amsterdam en Rotterdam groeide de bevolking met 100.000 personen per decennium. Sinds de komst van de trein konden ook steden ontstaan die niet aan het water lagen. Het is bekend hoe het afgelopen is met veel van deze industriesteden. Eerst door de verandering in productietechnieken en later door het verplaatsen van activiteiten naar lagelonenlanden verdwenen de industriële activiteiten en bijbehorende banen. Vrijwel overal resulteerde dit in grote economische en bevolkingskrimp, teloorgang en verval. Krimpende steden zijn dus niet nieuw, maar we zijn het wel ontwend sinds het begin van de industrialisatie.

Meer recente perioden van stedelijke krimp

Meer recent is de stedelijke krimp in de jaren zeventig. In veel landen in de westerse wereld verloren steden in de jaren zeventig een groot deel van hun bevolking: Amerikaanse steden zoals New York, Boston en Chicago verloren 10 procent van hun bevolking. In de jaren tachtig begon de bevolking in New York en Boston weer te groeien. Pas in 1990 groeide ook Chicago weer, een stad die nu bekend staat als levendig en vitaal. Verschillende andere Amerikaanse steden bleven krimpen. Detroit en Pittsburgh bijvoorbeeld verloren tussen 1950 en 2000 bijna de helft van hun bevolking (Rapaport, 2003). En ook tussen 2000 en 2010 vond in bijna één op de vijf Amerikaanse steden met meer dan 100.000 inwoners krimp plaats (Franklin, 2019).

In Nederland verloren de vier grote steden tussen 1965 en 1985 546.000 van hun bewoners. In Amsterdam daalde het aantal inwoners met 22 procent

(Van der Kammen en De Klerk, 1986). Net als in de Verenigde Staten eiste de overgang van een industriële massaproductie naar de dienstensector ook in deze steden een flink aantal banen. De gesloten fabrieken hadden grote invloed op de leefbaarheid. Ook was het de tijd van de seksuele revolutie, die leidde tot een sterke daling van het geboortecijfer in vooral de stad. Hier begon de revolutie eerder dan op het platteland en bovendien op grotere schaal. De derde reden voor de krimp was de ontkoppeling van economie en bevolkingsgroei door de sterk gereguleerde woningmarkt: de overheid bepaalde waar grootschalige woningbouw werd toegestaan. Op verschillende plekken werden nieuwe (slaap)steden ontwikkeld, waar vooral voor de jonge gezinnen werd gebouwd. Juist de alleenstaanden en immigranten kozen voor de stad (de Klerk, 2010). Dit leidde tot leegstand, de bekende (anti) kraakbewegingen en een zekere verloedering van de binnensteden. Het is moeilijk voor te stellen dat in die tijd niemand interesse had in de prachtige grachtenpanden in Amsterdam en Utrecht.

Maar, in de jaren tachtig begonnen de meeste steden in Nederland weer voorzichtig te groeien. Halverwege de jaren negentig startte het Grote-stedenbeleid, bedoeld om problemen als de hoge werkloosheid en de cumulatieve leefbaarheidsproblemen in bepaalde buurten in de vier grote steden aan te pakken. Dit ging gepaard met flinke investeringen vanuit de rijksoverheid (van der Wouden et al., 2006). Vooral hoogopgeleiden keerden terug naar de stad om te profiteren van het groeiend aantal banen in de kenniseconomie.

Als we kijken naar de periode 2000-2015 en we ons richten op de steden met meer dan 100.000 inwoners²³, dan zien we een grote heterogeniteit in termen van groei en krimp. Tabel 1 laat de totale bevolkingsverandering zien, net als het geboorteoverschot en vestigingsoverschot, en hoe dit veranderde tussen 2000 en 2015. Volgens deze cijfers is Dordrecht de enige grotere gemeente die echt (iets) kromp in termen van inwoners (niet van huishoudens). Andere steden die relatief weinig groeiden (onder het Nederlandse gemiddelde van 7 procent) zijn Maastricht, Emmen, Apeldoorn en Leiden. Wat opvalt is dat

23 Voor een aantal steden (i.e. Alkmaar, Leeuwarden, Delft, Westland en Venlo) is niet voldoende data beschikbaar voor dit tijdsinterval, dus die zijn buiten beschouwing gelaten.

bij verschillende steden het geboorte- en/of vestigingsoverschot in het jaar 2015 negatief is (bijvoorbeeld Maastricht, Emmen, Enschede, Zoetermeer, Groningen en Almere), en dat bij veel grote gemeenten de overschotten kleiner worden, meer dan gemiddeld in Nederland.

**Krimp en groei
zijn afhankelijk
van natuurlijke
processen
[geboorte en
sterfte] die
redelijk te
voorspellen zijn**

Krimp en groei zijn afhankelijk van natuurlijke processen – geboorte en sterfte – die redelijk te voorspellen zijn. Daarnaast hangt het af van verhuisbewegingen inclusief de komst van 'nieuwe Nederlanders' – in de regel veel onvoorspelbaarder. Volgens de schrijvers van de Atlas van de Gemeenten, die in 2019 over groei en krimp gaat, wonen/verhuizen mensen het liefst naar mooie en aantrekkelijke steden en de steden met een goede toegang tot banen. Doordat deze steden vaak ook

bedrijven aantrekken vanwege de goede arbeidsmarkt, komen ze in een positieve spiraal (Marlet et al., 2019). Voor andere steden geldt juist het tegenovergestelde, die kunnen in een negatieve spiraal terechtkomen. Op de korte termijn kan dit een lastige situatie zijn, maar zoals de geschiedenis laat zien, is wat verstaan wordt onder 'aantrekkelijk' aan de tijd onderhevig.

Er bestaan dus grote verschillen tussen steden, maar ook binnen steden bestaan er verschillende patronen van groei en krimp. In Emmen, bijvoorbeeld, verloor de buurt Foxel 55 inwoners. Dat leidde tot een krimp van 12 procent, maar de buurt Emmen Centrum kreeg er 400 inwoners bij; een groei van 12 procent. In groeistad Almere kromp de buurt Waterwijk met 250 personen van 7.725 naar 7.470. In deze buurt lijkt dit niet te komen door een sterfteoverschot, maar door migratie bijvoorbeeld van uithuisgaande kinderen. Ook in Utrecht zijn er buurten die krimpen, zoals Kanaleneiland Noord waar in 2018 550 minder mensen woonden dan in 2013, en ook het Queeckhovenplein zag een afname van 11 procent van haar inwoners. Beide buurten hebben een laag gemiddeld inkomen. Hoewel er in Utrecht geen wijken zijn die krimpen, blijken ook in deze stad 'pockets van krimp' te bestaan, vooral in zwakkere sociaaleconomische buurten. Dit kan intrastedelijke ongelijkheden vergroten. Onderzoek uit de Verenigde Staten laat zien dat buurten die krimp ervaren, vaak ook de wijken zijn die al langer meer armoede kennen (Kingsley en Pettit, 2002). Het zijn dus de betere buurten die (blijven) groeien en de mindere buurten die (blijven) krimpen.

Tabel 1. Factoren van groei en krimp tussen 2000-2015 van Nederlandse steden met meer dan 100.000 inwoners (bron: CBS).

Gemeenten	Verandering bevolking	Verandering huishoudens	Geboorte- overschot		Vestigings- overschot	
	2000-2015	2000-2015	2015	2000- 2015	2015	2000- 2015
Dordrecht	-1%	4%	181	-66%	-279	-16%
Maastricht	0%	13%	-366	307%	502	187%
Emmen	2%	9%	-223	-198%	53	-95%
Apeldoorn	3%	9%	47	-87%	873	1432%
Leiden	4%	10%	296	-54%	716	-185%
Rotterdam	5%	6%	2301	112%	3531	169%
Haarlem	5%	6%	389	3%	1121	-323%
Enschede	6%	12%	109	-63%	-304	-148%
Tilburg	10%	19%	395	-60%	906	-39%
Ede	10%	19%	445	-31%	397	1068%
Arnhem	10%	12%	569	11%	962	54%
Eindhoven	11%	17%	279	-46%	1258	9%
Zaanstad	12%	17%	282	-39%	756	-668%
Nijmegen	12%	19%	448	9%	940	-11%
Amsterdam	12%	11%	5650	40%	6201	-672%
Breda	13%	19%	274	-44%	408	-60%
Zoetermeer	13%	22%	450	-18%	-368	12%
Groningen	16%	21%	715	79%	-106	-115%
s-Gravenhage	17%	13%	2511	199%	2859	1351%
's-Hertogenbosch	17%	21%	554	-24%	168	-78%
Zwolle	17%	18%	524	-8%	508	-19%
Amersfoort	21%	22%	684	-38%	448	-44%
Haarlemmermeer	30%	35%	341	-54%	23	-99%
Almere	38%	45%	1413	-22%	-206	-104%
Utrecht	43%	38%	3067	104%	1723	-242%
Overige gemeenten	-2%	4%	1109	-98%	40295	-13%
Nederland	7%	13%	23376	-65%	55106	2%

Oorzaken en consequenties stedelijke krimp

De oorzaken van stedelijke krimp zijn net zo veelvuldig als de oorzaken van stedelijke groei

De oorzaken van stedelijke krimp zijn net zo veelvuldig als de oorzaken van stedelijke groei (Reiniets, 2009). Enerzijds kunnen er *externe* factoren aan ten grondslag liggen, zoals oorlog, genocide, epidemieën of natuurgeweld. Anderzijds kunnen meer *interne* factoren een rol spelen, zoals migratie vanwege economische teloorgang of een verandering in demografische processen (lagere geboortecijfers of levensverwachting). Deze interne factoren kunnen zich op landelijk niveau, maar ook op een regionaal niveau manifesteren. In Japan bijvoorbeeld, is krimp een landelijk fenomeen. Het wordt veroorzaakt door vergrijzing en een zeer beperkte immigratie. Er zijn wel verschillen tussen regio's en vooral tussen stad en land, maar het is duidelijk een landelijk fenomeen. In de Verenigde Staten is dit een ander verhaal. De bevolking van het land als geheel groeit en ondanks dat zijn er verschillende steden en plattelandsgroepen die kampen met krimp. In de Verenigde Staten komt dit vooral door een trek vanuit de voormalige industriële regio's, ook wel de trek van *rustbelt to sunbelt* genoemd (Mallach et al., 2017, p. 103). Steden groeien en krimpen vaak in relatie tot economische groei en krimp (zie Friedrichs, 1992 en De Klerk, 2010). Veranderende handelsstromen of productieprocessen resulteren in verschillende winnaars en verliezers. Sommige verliezers verdwijnen bijna helemaal van het (wereld)toneel, terwijl anderen zichzelf opnieuw uitvinden, of simpelweg van belang blijven.

De consequenties van krimp in de stad hangen vaak samen met de oorzaak. Natuurgeweld en epidemieën resulteren vaker in lokale effecten waarbij kwetsbare bevolkingsgroepen buitenproportioneel getroffen worden. Bij overstromingen of orkanen worden de kwetsbare groepen getroffen die op plekken met een hoger risico of een lager beschermingsniveau leven; dezelfde mensen die een hogere kans hebben om slachtoffer te worden van een epidemie (Reiniets, 2009). Denk aan de Amerikaanse stad New Orleans, waar sinds de overstroming van 2005 nog steeds vooral de arme buurten kampen met problemen, zoals onbewoonbare huizen en een gebrek aan infrastructuur.

Bij een economische crisis wordt de hele stad geraakt, maar zijn het de jongeren en hoogopgeleiden die meer mogelijkheden hebben; zij gaan elders op zoek naar een beter leven. Dit zet de achterblijvende bevolking op een achterstand. Het leidt namelijk tot een selectieve uitmigratie. De relatief kwetsbare bevolking die achterblijft heeft meer kans op armoede en een onveilige leefomgeving. Vaak ondervinden zij op meerdere niveaus problemen (Franklin, 2019):

- werkloosheid;
- een gebrek aan uitkeringen;
- beperkte onderwijsmogelijkheden;
- gebrekkig openbaar vervoer;
- criminaliteit.

Als de krimp langer duurt en de selectieve uitmigratie blijft plaatsvinden kan het risicomijdende gedrag van de achterblijvers in het DNA van de stad terechtkomen: in de instituties, onderwijs, en de bedrijven (Rust, 1975). Doordat er minder belasting binnenkomt en er vaak meer uitgaven nodig zijn voor uitkeringen, kunnen krimpende steden steeds moeilijker de grote investeringen doen die nodig zijn voor een goed vestigings- en leefklimaat. Een goed voorbeeld is het onderhouden en in stand houden van transportnetwerken. Gecombineerd met een negatief imago leidt dit tot een negatieve spiraal waar verschillende steden, zoals Detroit in de Verenigde Staten of Heerlen in Nederland, moeilijk uit lijken te kunnen komen.

Verschillen stad en land

Krimp is niet iets dat alleen op het platteland plaatsvindt, maar ook in een stedelijke omgeving. Moeten we in de krimpdiscussie dan meer onderscheid maken tussen stad en land?

Wereldwijd zien we dat krimpende steden vooral voorkomen in oude industrieregio's. Krimp op het platteland manifesteert zich vooral in de verder gelegen (moeilijk te bereiken) gebieden (Franklin en van Leeuwen, 2018). Ook in Nederland zien we dat bevolkingskrimp in verhouding meer aan de randen van ons land voorkomt en in regio's waar het economisch

Op lager
schaalniveau,
het niveau
van wijken en
buurten **zien**
we veel
overeen-
komsten
tussen krimp-
gerelateerde
problemen in
stad en land.

gezien minder voor de wind gaat. Maar er zijn ook (kleinere) gemeenten die rekening houden met krimp, zoals in het Groene Hart: Bodegraven, De Ronde Venen en Wijdemeeren.

Op lager schaalniveau, het niveau van wijken en buurten zien we veel overeenkomsten tussen krimpgerelateerde problemen in stad en land. Plekken die minder aantrekkelijk zijn vanwege een lagere omgevingskwaliteit, minder goed onderhouden woningen, en/of minder bereikbaarheid van geschikte banen, ervaren vaker krimp. Zowel in de stad als daarbuiten kan dit leiden tot een lagere kwaliteit van leven van de bewoners, en tot een zogenoemde *lock-in* van degene die wel willen, maar niet kunnen verhuizen. Hoewel vaak het argument gebruikt wordt dat mensen in de stad, als ze zouden willen, makkelijk naar het goedkopere platteland kunnen verhuizen, blijkt dit in de praktijk niet zo te gaan. Vooral voor de laagopgeleiden is hun sociale netwerk een belangrijke reden om op een bepaalde plek te (blijven) wonen. Voor huurders is het bovendien niet makkelijk om elders een plek te vinden vanwege de beperkte beschikbaarheid van huurwoningen, ook op het platteland. Er zit dus weinig anders op dan te blijven waar ze zitten en de hoge(re) woonkosten voor lief te nemen.

Wordt de krimp anders ervaren in de stad? Intuïtief denken we van wel. Vaak lezen we over de succesvolle groeiende steden en het platteland waar men wegtrekt vanwege een terugloop in werkgelegenheid en voorzieningen. Dit blijkt in de praktijk genuanceerder te liggen. Uit onderzoek over de periode 1996–2000 blijkt dat de sociaaleconomische vitaliteit van stad en platteland zich op zeer vergelijkbare manier ontwikkelde (Smaal et al., 2005 en Koomen en Van Wilgenburg, 2006). Ook Slaakweg et al. (2015) concludeert over de periode van 2000-2011 dat de verandering in aanwezigheid van voorzieningen in kleine kernen (minder dan 8.000 inwoners) vergelijkbaar is met de rest van Nederland en de groei van het aantal banen zelfs hoger. Schaalvergroting heeft overal plaatsgevonden, en ook in de stad is het aantal bakkers en groentemannen sterk afgenomen. Tussen 2000-2010 is de gemiddelde afname van voorzieningen per 1.000 inwoners in kleine kernen niet anders dan die van Nederland als geheel (-2 procent winkels; -0,2 procent scholen, -0 procent huisartsen). Een ander verhaal is het voor kleine kernen in krimpgebieden; daar nemen neemt het aantal voorzieningen

sterker af dan in vergelijkbare kernen in niet-krimpregio's. Over krimpende steden is overigens minder bekend. Vooral afgelegen dorpen in krimpregio's verloren relatief vaak hun laatste basisschool, supermarkt of een andere levensmiddelenwinkel (Steenbekkers et al., 2017). Het sluiten van de laatste winkel, of de laatste school heeft vooral een grote invloed op degenen met een lange(re) geschiedenis in het dorp en geeft een gevoel van verlies. Ook kan het een negatief effect hebben op lokale contacten en vrijwilligerswerk. Voor nieuwkomers blijkt dit overigens minder relevant (Elshof et al., 2017). Het verdwijnen van voorzieningen hóéft dus niet tot een negatieve spiraal te leiden.

Vaak wordt het argument genoemd dat de afstanden op het platteland groter zijn dan in de stad en dat afname van voorzieningen vooral de kwetsbare bevolkingsgroepen zoals ouderen en huishoudens zonder auto treft. Dit is zeker een belangrijk punt van aandacht, maar niet iets dat alleen voor het platteland geldt. Ook in de stad kan bijvoorbeeld een ziekenhuis lastig bereikbaar zijn zonder auto of als de parkeerkosten te hoog zijn.

Heeft een stad meer mogelijkheden om te innoveren en aansluiting te vinden bij veranderende omstandigheden? Dit hangt ervan af: van hoe veerkrachtig de economie is en hoe veerkrachtig de bevolking. Is ze niet te veel gericht op enkele sectoren, staat ze open voor vernieuwing? De aanwezigheid van mensen met goede ideeën, gericht op innovatie en verandering is cruciaal. Hierbij kunnen ook migranten een rol spelen. In de VS, na de periode van stedelijke krimp in de jaren tachtig, herstelden de meer

diverse, zogenoemde *meltingpot*-steden veel sneller dan de steden die vooral *black-white* waren, en ook veel sneller dan de voornamelijk 'witte' steden (Kingsley en Pettit, 2002). Migratie levert niet alleen nieuwe bewoners op, maar ook arbeidskrachten en nieuwe ideeën. Dit gold in de Gouden Eeuw (de Klerk, 2010) en dit geldt ook nu nog. Kijken we naar plattelandsgebieden, dan waren deze van oudsher vaak gericht op één sector, de landbouw, en waren het

Kijkend naar het aantal bedrijven in verschillende sectoren, is het platteland zelfs meer divers dan de stad. Echter als men naar het aantal banen in die sectoren kijkt, dan is het andersom

veelal gesloten gemeenschappen. Maar dat is op veel plekken veranderd. Kijkend naar het aantal bedrijven in verschillende sectoren, is het platteland zelfs meer divers dan de stad. Echter als men naar het aantal banen in die sectoren kijkt, dan is het andersom (zie Koster et al., 2019). Ook zijn veel plattelandsgemeenschappen opener geworden door de stad-landmigratie en sociale media. Typisch stadse denkbeelden en vaardigheden waaien makkelijker over naar het land waardoor (sociale) innovaties sneller opgepakt worden, vaak verrijkt door lokale kennis. In combinatie met de hogere lokale betrokkenheid en kennis leidt dit vaker tot succesvolle (langdurige) lokale initiatieven en projecten. Iets waar de stad weer wat van kan leren.

Leegstaande huizen vind je toch alleen op het platteland? Hoewel er genoeg voorbeelden zijn van leegstaande huizen in steden als Detroit of Leipzig, komen we dat in Nederland weinig tegen. De stad heeft het voordeel van diversiteit, ook wat betreft de woningvoorraad. Dit betekent dat een verschuiving in de samenstelling van de bevolking, meer ouderen of juist meer jongeren, makkelijker opgevangen kan worden. Wel kan er in groeiende steden sprake zijn van een tekort aan woningen. Recent bleek bijvoorbeeld dat er meer mensen uit de Amsterdamse metropoolregio zijn verhuisd dan er binnengekomen zijn vanwege de oververhitte woningmarkt (EVMRA, 2019). Op het platteland speelt iets anders; hier gaat het om de samenstelling van de woningvoorraad die niet voldoet aan de behoefte (Haartsen en Venhorst, 2010). Zo is er vaak een tekort aan eenpersoonswoningen. Ook mag er in Nederland verhoudingsgewijs minder gebouwd worden op het platteland. Vooral in de kleine kernen (tot 2.000 inwoners), waar volgens Slaakweg en collega's (2015) de groei van het aantal banen met 17 procent toenam, is maar voor 4 procent nieuwe woningen gebouwd, tegenover een landelijk gemiddelde van ruim 9 procent. In verschillende plattelandsgebieden is er een tekort aan woningen specifiek voor jongeren en (andere) nieuwe eenpersoonshuishoudens. Er zijn zelfs voorbeelden van plekken waar jongeren gezamenlijk een plan maken en uitvoeren om toch voor de nodige nieuwbouw te zorgen (zie bijvoorbeeld Fabian de Bont, NRC, 2018). Er wordt vaak gesproken van 'een trek naar de stad'. Maar dat valt in Nederland best mee. Natuurlijk trekken jongeren naar de stad om er te studeren en hun eerste baan te vinden. Maar veel willen graag weer landelijker wonen als ze aan een gezin beginnen. Daarbij wordt een goede bereikbaarheid van de stad gewaardeerd, afgelegen regio's profiteren hier minder van.

Aanbevelingen

Vaak wordt gedacht dat krimp iets is dat vooral op het platteland plaatsvindt en in enkele 'ongelukkige steden' zoals Detroit, Heerlen of Delfzijl. Het blijkt echter genuanceerder te liggen

Vaak wordt gedacht dat krimp iets is dat vooral op het platteland plaatsvindt en in enkele 'ongelukkige steden' zoals Detroit, Heerlen of Delfzijl. Het blijkt echter genuanceerder te liggen. Ook in de stad vindt krimp plaats, neemt het aantal voorzieningen af en kunnen mensen soms niet verhuizen terwijl ze dat wel willen. In sommige steden (bijvoorbeeld Emmen) vindt dit op grotere schaal plaats dan in andere steden (zoals Utrecht). Maar overal zijn het de kwetsbare bevolkingsgroepen die extra ondersteuning nodig hebben. Stad en land kunnen daarbij van elkaar leren. Maar dan is het belangrijk om niet in clichés te denken zoals 'de groeiende stad' en 'het krimpende platteland', 'iedereen wil in de stad wonen', 'stedelingen werken niet samen', 'in de stad zijn voorzieningen genoeg'. In plaats daarvan is er behoefte aan objectieve inzichten en beleid dat zich daarop richt.

Beleidsmakers hebben kennis van en begrip nodig voor de reden waarom bewoners woningen, plaatsen, en voorzieningen wel of niet gebruiken en waarderen (Meijer, 2013). Welke woningbehoefte is er specifiek in kleinere kernen? Hoe kunnen we omgaan met mensen die wel uit de stad willen vertrekken maar dat niet kunnen, bijvoorbeeld vanwege wachtlijsten binnen de huursector? Het grotestedenbeleid dat zich richtte op de krimpende steden, resulteerde in flinke subsidies om achterstandswijken (alleen) in de vier grote steden op te knappen. Criteria die daarbij een rol speelden waren onder andere bepaalde werkloosheidsniveaus en de kwaliteit van woningen. In de huidige krimpgebieden spelen andere problemen een rol en zouden bereikbaarheidsniveaus van bijvoorbeeld scholen en ziekenhuizen (ook) een verantwoordelijkheid van de nationale overheid moeten zijn. Hierbij zou het beleid rekening moeten houden met specifieke omstandigheden in de krimpgebieden en verschillende of zelfs flexibele ondergrenzen hanteren.

Volgens Friedrichs (1992), in zijn artikel *The Theory of Urban Decline*, is de oplossing voor stedelijke krimp het stimuleren van een diverse economie en het subsidiëren van nieuwe, innovatieve sectoren, in plaats van het blijven ondersteunen van oudere, krimpende industrieën. Volgens Morreti (2012) resulteren nieuwe en meer kennisintensieve sectoren in hogere *spillovers* (overloop) naar de lokale economie omdat de werkers graag gebruikmaken van kappers, restaurants, dokters, enzovoort. Dit geldt ook voor het platteland. Slaakweg et al. (2015) schrijven een deel van de (onverwachte) groei van het aantal banen in kleine kernen in Nederland toe aan de opkomst van *cottage industries*, kleinschalige – vaak creatieve – bedrijven aan huis, met een veelal bovenlokaal werkgebied. Lokale netwerken van dit soort bedrijven kunnen van grote betekenis zijn voor een stad, dorp of zelfs een regio. Daarbij is het van belang dat vraag en aanbod naar bepaalde competenties op elkaar aansluiten. Hierbij speelt het aanbod van onderwijs een grote rol. Opleidingen in de ICT en techniek kunnen het aanbod van werkers vergroten in sectoren die niet per se in de Randstad hoeven te zitten. Denk daarbij aan onlinediensten en technische diensten die mogelijk ook een bijdrage kunnen leveren aan de energietransitie.

In het onderzoek naar krimp moeten we ons dus zowel op de stad als het land richten, en beter nog: op een regio als geheel. Want door de kracht van de regio als uitgangspunt te nemen, voorkomen we dat bepaald gebiedsgericht beleid ten koste gaat van omliggende (kleine) kernen. Een diverse bevolking en een diverse regionale economie lijken belangrijke kenmerken van succes te zijn (Koster et al., 2019). Sterker nog, als een regio als geheel krimpt, en het beleid richt zich op het versterken van bijvoorbeeld alleen de centrale (middelgrote) stad, dan gaat dit waarschijnlijk ten koste van de dorpen uit de directe omgeving. Regionale samenwerking en afstemming over onderwijs, kennisintensieve netwerken en mobiliteit is dus van groot belang.

De regionale arbeids- markten van het Randland: eenheid in verscheiden- heid



Prof. dr.
Frank
Cörvers

A close-up portrait of Prof. dr. Frank Cörvers, a middle-aged man with short, thinning hair, wearing round-rimmed glasses and a light-colored collared shirt. He is smiling slightly. The entire image has a semi-transparent purple overlay.

Over de auteur

Prof. dr. Frank Cörvers bekleedt de Neimed leerstoel 'Demografische transitie, menselijk kapitaal en werkgelegenheid' aan Maastricht University en werkt daarnaast als hoofd van het onderzoeksprogramma 'Menselijk kapitaal in de regio' van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) aldaar. Dit combineert hij met de leerstoel 'Arbeidsmarkt van leraren' aan Tilburg University.

Essay in drie stellingen

- *Veel beleidsmakers en media uit de Randstad zijn behept met een eenzijdige Randstedelijke blik: ze gaan uit van het dominante groeidenken door agglomeratievoordelen en daarbij hebben ze onvoldoende kennis van de problematiek in het Randland.*
- *Het is belangrijk dat de overheid en de landelijke media erkennen dat er goede perspectieven zijn op leven en werken in het Randland.*
- *Omdat Nederland relatief veel grenzen heeft en weinig achterland is Randlandgebied vaak grensgebied. Daar woont tot maar liefst een derde van de bevolking. Voor hen is de hulp van de nationale overheid onontbeerlijk bij het maken van afspraken met België en Duitsland over dossiers over de grensproblematiek.*

Inleiding

We kunnen in Nederland nauwelijks spreken van regionaal arbeidsmarktbeleid. De wet- en regelgeving wordt immers nationaal ingevoerd. Voorbeelden hiervan zijn wetten voor minimumloon, arbeidsmarktflexibilisering en zelfstandig ondernemerschap, of regelgeving voortkomend uit pensioenafspraken en cao's. Verschillende departementen op ministeries en instanties als VNG houden zich bezig met de vertaling van landelijk beleid voor de regio; UWV en SBB hebben overzichten van de beschikbare arbeidsmarktinformatie op regionaal niveau. Gemeentes hebben door de decentralisaties in het sociale domein taken op het terrein van zorg en ondersteuning, participatie, werk en inkomen voor vooral de kwetsbare groepen in de samenleving. Van een structureel nationaal beleid afgestemd op de regionale arbeidsmarktproblematiek is echter geen sprake. Voor provincies en grote steden is het regionale arbeidsmarktbeleid veelal gekoppeld aan initiatieven om de economie te stimuleren of om het onderwijs beter te laten aansluiten op de arbeidsmarktbehoefte. De mate waarin dit beleid prioriteit krijgt wisselt en afhankelijk van de politieke partijen in de provinciale of gemeentelijke coalities. Daarnaast is de fase in de conjunctuercyclus van belang: bij grote arbeidsmarkttekorten staat het regionale arbeidsmarktbeleid op de agenda omdat het de economische ontwikkeling belemmert. In een economische

crisis is de hoge werkloosheid, vooral onder jongeren, ouderen, arbeidsgehandicapten en mensen met een migrantenachtergrond, een belangrijk maatschappelijk probleem en daardoor aanleiding voor acties op provinciaal niveau. Maar ook hier geldt: er is geen consistent landelijk beleid afgestemd op de regionale arbeidsmarktproblematiek.

Er is geen consistent landelijk beleid afgestemd op de regionale arbeidsmarktproblematiek

Een belangrijke vraag is bovendien of nationale beleidsmakers wel voldoende kennis hebben van wat er in de verschillende regio's op de arbeidsmarkt aan de hand is. En of Randstedelijke denkkaders geen belemmering vormen voor een juist begrip van de regionale problematiek buiten de Randstad. Het sociaaleconomische beleid in Nederland komt immers tot stand in Den Haag en is grotendeels een aangelegenheid door en voor de Randstad. Ook de landelijke nieuwsgaring en de nationale mediavoorzieningen zijn overwegend een Randstedelijke aangelegenheid. De term 'Haagse kaasstolp' is treffend voor hoe het landelijk uitrollen van lokale Haagse politiek wordt ervaren door mensen van buiten Den Haag en vooral van buiten de Randstad. Iets soortgelijks speelt zich af aan de tafels van tv-programma's als De Wereld Draait Door (DWDD) en de latenightshows van Pauw en Jinek. Daarin zijn vooral gasten uit het Amsterdamse en Hilversumse te zien. Die vaak vriendschappelijke banden hebben en vooral elkaar lijken te interviewen. Op de hoofdredacties van de belangrijkste landelijke kranten berichten journalisten uit de Randstad vooral over de Randstad.

Het Randland van Nederland is een geografische aanduiding voor gebieden buiten de Randstad

Dit leidt er mogelijk toe dat politici, beleidsmakers en media te weinig voeling hebben met wat er leeft in het zogeheten Randland; ze worden gevoed door het Randstedelijke groeidenken

waar verdere agglomeratievorming dominant is. Het Randland van Nederland is een geografische aanduiding voor gebieden buiten de Randstad. Waar het Randland begint en waar het ophoudt is niet precies vastgelegd. Ook buiten de Randstad, zelfs aan de randen van Nederland, aan de grens met België en Duitsland, bevinden zich stedelijke gebieden. En in de Randstad komen weer landelijke gebieden voor.

Dit essay gaat in op:

- 1 de Randstedelijke norm van het groeidenken;
- 2 de afbakening en de verscheidenheid van de regio's in het Randland;
- 3 de min of meer gemeenschappelijke kenmerken die het Randland onderscheiden van de Randstad en waarmee rekening kan worden gehouden bij het bepalen van het nationale beleid.

Het laatste sluit aan bij de drie gemeenschappelijke delers van de regionale arbeidsmarkten in het Randland, namelijk:

- de dunne arbeidsmarkten (*thin labour markets*);
- de afgelegen ligging (*remote areas*);
- de ligging aan de grens met België en/of Duitsland (*border regions*).

De Randstedelijke norm

De Randstedelijke norm is gebaseerd op groeidenken over de economie en de bevolking. Hierbij gaat het erom hoe investeringen in bijvoorbeeld onderwijs, zorg, infrastructuur, stedelijke voorzieningen en maatschappelijk welzijn, de groei in goede banen kunnen leiden. Groei op al deze terreinen vindt in eerste instantie plaats door de positieve wederkerige relatie tussen bevolkings- en werkgelegenheidsgroei. Het streven naar groei wordt verder bevorderd door de productiviteitsstijgingen en welvaartswinst die behaald worden door specialisatie en agglomeratievoordelen. Bedrijven en werkgevers kunnen schaalvoordelen in de infrastructuur behalen voor:

- de business-to-business-activiteiten van fabrikanten en dienstverleners;
- de toegang tot een groot en divers arbeidspotentieel van werkenden in creatieve beroepen, specialisten en kenniswerkers;
- de potentiële kennis-spill-overs, waardoor kennis 'als vanzelf' wordt overgedragen door de vele contacten van werknemers van verschillende bedrijven binnen een dichtbevolkt gebied (Glaeser en Mare, 2001).

Werkzoekenden en werkenden hebben in gebieden met een grote werkgelegenheidsdichtheid zoals de Randstad vaak het voordeel van een ruim en gedifferentieerd aanbod aan banen. Het een en ander leidt vaak tot een hoger productiviteits- en inkomensniveau in dichtbevolkte tegenover

Zij die het financieel kunnen opbrengen clusteren in de gebieden met een hoog inkomens- en welvaartsniveau

minder dichtbevolkte gebieden (Ciccone, 2002; Ciccone and Hall, 1996 en Groot et al., 2014). Zij die het financieel kunnen opbrengen clusteren in de gebieden met een hoog inkomens- en welvaartsniveau.

Burgers hebben als consument in gebieden met een grote populatiedichtheid, waaronder de steden in de Randstad, voordeel bij het grote aanbod van voorzieningen (winkels, horeca, recreatie, cultuur en onderwijs). Ook kunnen er bij geografische concentraties van hoogopgeleiden consumptie-spill-overs naar onder meer de persoonlijke dienstverlening optreden. Er wordt dan vraag gegenereerd naar laagopgeleiden in de directe omgeving van waar ze wonen. Hoogopgeleide veelverdieners kunnen bijvoorbeeld werkzaamheden in de persoonlijke dienstverlening uitbesteden aan laagopgeleiden voor schoonmaakwerkzaamheden en huis- en tuinonderhoud, maar ook voor dienstverlening op het terrein van kinderopvang, huisdierv verzorging, horeca en ontspanning. Tegelijkertijd vindt er dan vaak uitsortering plaats op basis van soort-zoekt-soort en selectie tussen regio's, steden en wijken. Dit kan tot gevolg hebben dat gebieden met een grote bevolkingsdichtheid van hoger opgeleiden, een hogere werkgelegenheidsgraad en arbeidsparticipatie, meer jongeren en minder ouderen, minder werklozen en minder arbeidsongeschikten hebben dan gemiddeld.

Een dergelijke uitsortering van mensen vindt mogelijk plaats tegen de achtergrond van *job polarisation*. Hierdoor verdwijnen op de arbeidsmarkt banen in het middensegment in het voordeel van banen voor hoog- en laagopgeleiden. Ook ontstaat er verdere segregatie op basis van sociaaleconomische achtergrond in het maatschappelijke verkeer voor huisvesting, schooldeelname, sport- en vrijetijdsbesteding tussen wijken binnen steden en ook tussen steden en regio's. Verder is het van belang dat de stad de laatste decennia ook wisselende perspectieven biedt om te wonen en te werken: van magneet tot roltrap tot spons (PBL, 2015). De magneet heeft zowel een aantrekkende werking (voor kenniswerkers en creatievelingen) als een afstotende werking (voor gezinnen). De roltrap leidt ertoe dat studenten opklimmen op de maatschappelijke ladder en na afstuderen doorverhuizen naar een woonplaats in de regio of blijven wonen in hun studentenstad als de stad aantrekkelijk genoeg is voor gezinsuitbreiding. De spons verwijst naar

de leegstand die in de stad kan ontstaan en naar eventuele sloop van panden of juist hergebruik en renovatie, al dan niet met verdere woningverdichting.

Het dominante groeidenken in termen van agglomeratievoordelen bij veel beleidsmakers en media in de Randstad kan, in combinatie met onvoldoende kennis van de problematiek in het Randland, leiden tot een eenzijdige randstedelijke blik. Dat vinden we bijvoorbeeld terug in een column in de Volkskrant van econoom Heleen Mees (2015). Hierin houdt ze een pleidooi voor de verhuizing van noorderlingen naar de Randstad: "Steden zetten aan tot innovatie door persoonlijke interactie, ze trekken talent aan en scherpen het door onderlinge competitie. Steden stimuleren ondernemerschap en faciliteren sociale en economische mobiliteit." Ze betoogt dat het noorden belangrijk is voor de Nederlandse economie vanwege de gaswinning, maar onveilig door de vele aardbevingen. Hoe eenvoudig zou het dan volgens haar zijn om een grote migratiestroom te bewerkstelligen in Nederland, als relatief kleinschalige variant op de grootschalige daadkracht in de planeconomie van China, waar ze op het moment van het schrijven van de column verbleef? "Zonder extra overheidssteun zullen Groningen, Drenthe en Friesland langzaam maar zeker wegwijnen. In plaats van pappen en nathouden, zoals nu gebeurt, kan van de nood beter een deugd worden gemaakt. De overheid zou de bewoners in het noorden moeten verleiden om naar een van de grote steden te verhuizen, net als in China gebeurt." De vele uitkeringstrekkingen afkomstig van het noordelijke Randland zouden gemakkelijk een baan vinden in de Randstad, de productiviteit in Nederland zou toenemen en het noorden zou in haar optiek een wingewest voor energie moeten zijn en een recreatiegebied voor de Randstedelingen.

Afkeurende reacties op haar column vanuit het Randland waren er vele, vooral op de sociale media. De reacties komen erop neer dat Mees de bestaansmogelijkheden en wellicht zelfs het bestaansrecht van een leven in de periferie van het land, in het Randland, ontkent. Ze stelt agglomeratievoordelen en economische baten boven het welzijn van mensen en boven de enorme kosten die gepaard gaan met volksverhuizingen, investeringen in huisvesting en infrastructuur, en negatieve psychische gevolgen. Ook wordt gewezen op de overbevolking en milieuverontreiniging in de Chinese steden die Mees als voorbeeld aanhaalt. Soortgelijke problemen zijn ook

Het dominante
groeidenken
in termen van
agglomeratie-
voordelen
bij veel
beleidsmakers
en media in de
Randstad
kan leiden tot
een eenzijdige
randstedelijke
blik.

voor Nederlandse steden van belang, vooral in de Randstad. Het RIVM laat dit zien met aanzienlijk negatieve effecten van de slechte luchtkwaliteit en geluidsoverlast op de gezondheid en levensduur van de bevolking.²⁴ Cörvers (2015) stelt dat het consequent doorvoeren van Mees' gedachtegang ook zou betekenen dat we de Randstad niet langer door kostbare investeringen tegen het oprukkende water zouden moeten beschermen en dat we de verdere agglomeratievorming voor nog grotere productiviteitsstijgingen beter in de echte grote en hoger gelegen steden van Europa, zoals London, Parijs, Brussel en Frankfurt, zouden moeten bewerkstelligen. Zonder extra investeringen in waterwerken loopt de Randstad bij klimaatopwarming en een stijgende zeespiegel grotendeels onder water, en stopt de Noordzee bij het Randland.

Variëteit in het Randland

Het Randland is een benaming die door het Limburgse kenniscentrum voor demografische transitie Neimed (neimed.nl) is geïntroduceerd (Meier, Reverda en Van der Wouw, 2015). Het is bedoeld als metaforische tegenhanger van de Randstad, die in de ogen van de bedenkers de norm stelt voor heel Nederland. Het Randland is meer dan een term voor een geografische afbakening, het vertegenwoordigt een concept en een manier van denken. In Meier, Reverda en Van der Wouw (2015) wordt het randlandelijke denken uitgelegd door te wijzen op de grote variëteit en potentie die er is in de traditionele krimpgebieden in Limburg, Groningen en Zeeland. Gemeenschappelijk is dat er in veel gebieden een sterke bevolkingskrimp is, maar ook dat er een variëteit is aan perspectieven om te blijven in plaats van te vertrekken.

Zuid-Limburg heeft te maken met stedelijke krimp. Het is een dichtbevolkt gebied met een aantal grootstedelijke agglomeraties. De krimp is veroorzaakt door de sluiting van de mijnen in de zestiger en zeventiger jaren en het daaropvolgende proces van de-industrialisatie zonder dat er meteen voldoende vervangende werkgelegenheid voorhanden was.

24 Zie <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4838361/kaart-lucht-vies-herrie-geluid-lawaaigezondheid-gezond-ongezond-smerig-rivm>

Vooral Parkstad Limburg werd en wordt hierdoor sterk getroffen. Men zoekt naar fysieke, sociale en culturele innovatieve initiatieven waarvan krimp de aanjager is. Dat betekent dat er vanwege de bevolkingskrimp plannen worden bedacht om het gebied leefbaar te houden in combinatie met het 'teruggroeien' naar een lager bevolkingsaantal. Dat gebeurt onder andere door sloop en nieuwbouw zorgvuldig te organiseren en door gemeentes te laten samenwerken bij het bepalen van gewenste en betaalbare voorzieningenniveaus en woningvoorraden. Zoals betoogd in Cörvers (2014) zijn niet zozeer lagere bevolkingsaantallen het probleem – zeker niet in een van oudsher dichtbevolkt gebied als Zuid-Limburg – maar eerder het transformatieproces van hogere naar lagere bevolkingsaantallen. Door de bevolkingskrimp is er ook aandacht voor sociale en culturele innovaties die bijdragen aan de leefbaarheid. Voorbeelden zijn de zogeheten Stadslabs met ruimte voor nieuwe experimentele vormen van (samen)leven en werken. Verder herbergt ook de Internationale *Bau Ausstellung* (IBA) veel grootschalige innovatieve bouwprojecten. De resultaten hiervan worden in 2020 en 2021 geëxposeerd, waarin ook de invloed op de leefbaarheid wordt meegenomen.²⁵ Uit de investeringen voor de Regiodeal tussen het Rijk en Parkstad Limburg²⁶ blijkt verder dat er een duurzame aanpak van de sociaaleconomische achterstanden van de bevolking nodig is. Er wordt versterkt ingezet op structuurversterking en arbeidsmarkt, leefbaarheid en criminaliteitsbestrijding, en regionale samenwerking.

In de provincie Groningen en deels ook de omliggende provincies gaat het om de vele krimpende dorpen. Daarbij staat op de voorgrond de stad Groningen die door jongeren uit de dorpen als roltrap wordt gebruikt om op te klimmen op de maatschappelijke ladder en na een studie te verhuizen naar elders. Er zijn vele burgerinitiatieven en zoektochten naar alternatieve zorgverlening of andere dienstverlening, naar nieuwe verdienmodellen zoals bijvoorbeeld projecten voor lokale energieopwekking, die het wonen in de dorpen een perspectief kunnen bieden. In de eerdergenoemde Regiodeals is er ook voor Groningen, in samenwerking met Friesland en Drenthe, een plek. Het gaat daarbij om natuurinclusieve landbouw, gericht op leefbaarheid,

25 Zie voor beide voorbeelden: https://www.heerlen.nl/centrum/werken-aan-centrum/stadslab-heerlen-centrum-van-start.html#_blank en <https://www.iba-parkstad.nl/>

26 Zie Ministerie van LNV (2018) voor een overzicht van de tweede tranche van Regiodeals.

duurzame voedselvoorziening, biodiversiteit, versterking van het landschap in combinatie met toerisme. Daarnaast zijn er aparte Regiodeals afgesloten voor delen van Friesland en Drenthe. Hier zet de bevolkingsdaling door; dat geeft aanleiding tot verschillende projecten voor onder andere leefbaarheid, vestigingsklimaat, duurzame landbouw en toerisme, en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

De provincie Zeeland wordt weliswaar als Randland betiteld, maar is feitelijk centraal gelegen tussen de Randstad en grote Vlaamse steden als Antwerpen en Gent. Mede doordat er investeringen zijn gedaan in de bereikbaarheid van Middelburg-Vlissingen vanuit de eilanden wordt er meer regionaal gedacht over de voorzieningen. De krimp, die vooral in Zeeuws-Vlaanderen toeslaat, heeft geleid tot herstructurering in het onderwijs en de zorg. Hierdoor zijn nieuwe perspectieven ontstaan naast wat Zeeland als vanouds te bieden heeft door de mooie kust en de vele recreatiemogelijkheden. De Regio-deal tussen het Rijk en Zeeland (ministerie van LNV, 2018b) is gericht op het leef- en vestigingsklimaat, zoals:

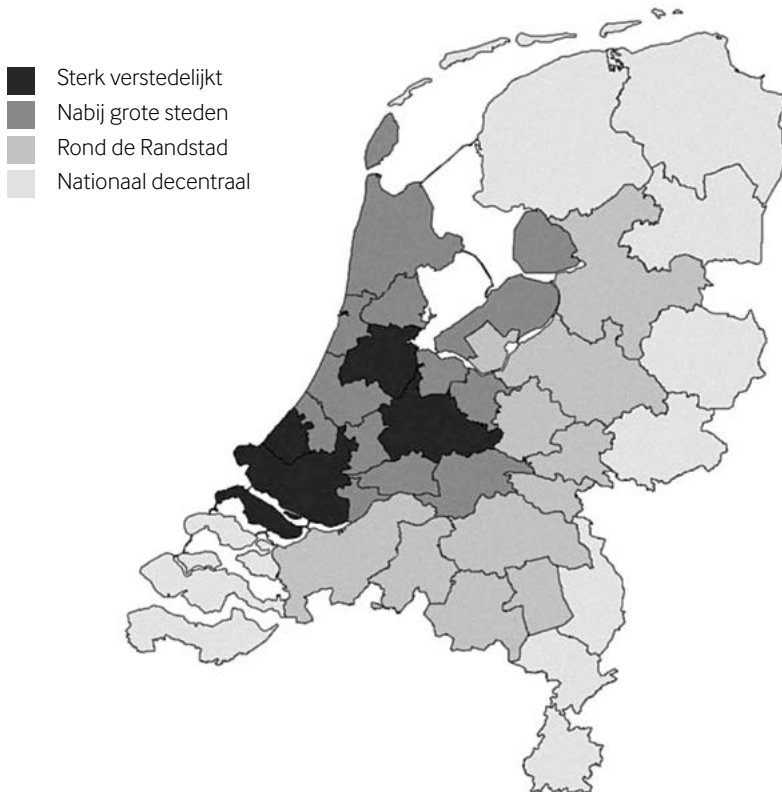
- de versterking van onderwijs (betere bereikbaarheid, inzetten op bèta en groen);
- innovatie (energietransitie, watermanagement, biobased/circulair);
- de bestrijding van arbeidsmarkttekorten (marketing en personeelswerving);
- een hoogwaardigere bedrijvigheid (betere logistiek en efficiënter ruimtegebruik in vooral de havengebieden);
- betere benutting van de kustkwaliteit en mogelijkheden voor toerisme;
- het verduurzamen van de woningvoorraad (hogere kwaliteit van particuliere woningen).

Afbakening van het Randland

Hoewel niet meteen duidelijk is hoe het Randland is afgebakend, geven Meier, Reverda en Van der Wouw (2015) wel richting door een aantal arbeidsmarktregio's van het UWV te benoemen als Randland. In figuur 1 worden deze Randlandregio's aangegeven als 'nationaal-decentraal'. We zien dat er sterke verstedelijking is (aangeduid door de zwarte kleur) in en rondom

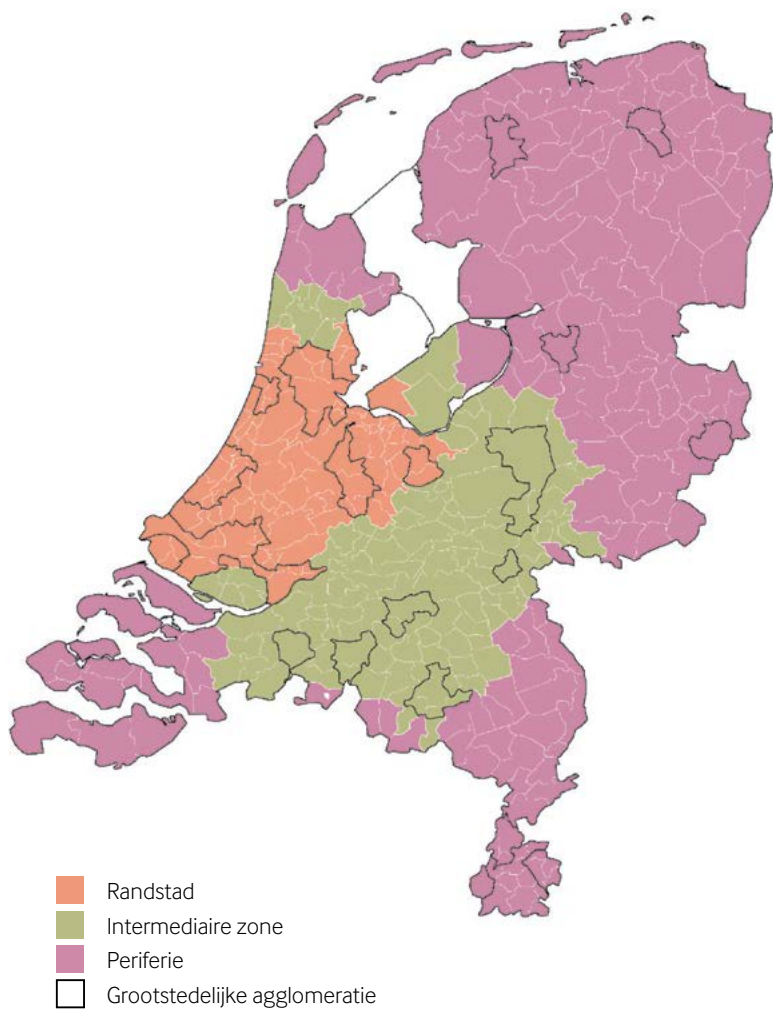
de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag. De iets lichter gekleurde gebieden erom heen worden als 'nabij grote steden' of 'rondom de Randstad' betiteld. Alle Randlandregio's zijn ook grensregio's met België of Duitsland, met uitzondering van Friesland, maar niet alle grensregio's zijn Randlandregio's. Hierboven is al besproken dat er in het Randland zeer verschillende gebieden zijn in bevolkingsdichtheid en -dynamiek, werkgelegenheidssamenstelling en -ontwikkelingen, en regionale en lokale voorzieningen. Door diversiteit kan er stedelijke krimp zijn zoals in Zuid-Limburg, rurale krimp zoals in Groningen en krimp in de nabijheid van de Randstad en enkele Belgische steden zoals in Zeeland.

Figuur 1. Arbeidsmarktregio's van het UWV naar mate van verstedelijking.



Bron: Meier, Reverda en Van der Wouw (2015)

Figuur 2. Indeling van gemeentes door PBL naar banenaanbod en grootstedelijke agglomeraties.



Bron: PBL (2019)

Uit figuur 2 van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL, 2019) komt een iets genuanceerder beeld naar voren van het mogelijke Randland. Gemeentes vormen de eenheden en zijn geclusterd naar de Randstad, de intermediaire zone met gemeentes rondom de Randstad, en de perifere regio's van het Randland.

In elk van deze clusters zijn er grootstedelijke agglomeraties, wat wijst op heterogeniteit binnen de clusters. Duidelijk is dat van de drie clusters de Randstad het grootste percentage grootstedelijke agglomeraties in landoppervlak heeft, gevolgd door de intermediaire zone en het Randland. In absolute zin zijn de oppervlakteverschillen tussen de totalen van grootstedelijke gebieden beduidend kleiner. Het Randland heeft ook grootstedelijke gebieden aan de grens met Duitsland en België, meer perifeer kan eigenlijk niet. We zien dat de periferie bijna het hele noorden en noordoosten aangaat, evenals de Zeeuwse en Limburgse en enkele Noord-Hollandse gemeenten, en zelfs enkele Brabantse gemeentes. Ondanks de verscheidenheid in het Randland, willen we hier drie gemeenschappelijke delers op het terrein van de arbeidsmarkt aangeven voor de Randlandregio's.

Gemeenschappelijke deler 1: dunne arbeidsmarkten

In de Randstad is het enerzijds makkelijker, anderzijds moeilijker om aan personeel of aan werk te komen dan in het Randland. Ja, er is een groter aanbod van werkzoekenden (met of zonder baan), en er is een groot aanbod aan vacatures. Maar er is ook een grotere concurrentie tussen werkzoekenden om interessante vacatures en tussen werkgevers om goede sollicitanten. In de Randstad is er voor alle groepen meer keuze en dat leidt doorgaans tot meer wisselingen van baan: de arbeidsmarktdynamiek is er groter. Deze grotere omloopsnelheid van werkenden per baan leidt vanzelf tot een hogere vacature-intensiteit (aantal vacatures per 1.000 banen). In het Randland zijn er per vierkante kilometer gemiddeld minder banen én minder kandidaten voor deze banen: de arbeidsmarkt is er dunner. Daardoor is het lastiger om een geschikte kandidaat aan een passende baan te matchen.

In de Randstad is het enerzijds makkelijker, anderzijds moeilijker om aan personeel of aan werk te komen dan in het Randland

Behalve dunne regionale arbeidsmarkten zijn er ook andere factoren die invloed hebben op de arbeidsmarktkrapte.²⁷ Zo leidt de groei van het aantal leerlingen op basisscholen in veel Randstadgebieden, onder andere door migrantenkinderen, tot een grotere vraag naar leerkrachten. De hoge werkgelegenheids- en bevolkingsgroei in de Randstad ten opzichte van het Randland maakt dat de arbeidsmarktkrapte voor personeel daar veelal groter is dan in het Randland. In de Zeeuwse en Limburgse Randlandgebieden leidt de vergrijzing van de bevolking en de pensionering van ouderen met daartegenover te weinig jongeren (door lage geboortecijfers en hoge vertrekkansen van jongeren) tot een daling van zowel de werkgelegenheid als de werkloosheid. In Zeeland is de werkloosheid het laagste van het land, in Limburg is het ook al jaren onder het landelijke gemiddelde. In het noorden van het land leidt de vergrijzing tot een relatief grote vraag naar personeel in de ouderenzorg in verhouding tot de personeelsomvang van de overige economische sectoren.

Dunne arbeidsmarkten hangen vaak samen met een lage bevolkingsdichtheid en dus met veel ruimte. Buiten de Randstad is het werkgelegenheidsaandeel van de industrie groter dan binnen de Randstad. De industrie is vaak niet alleen kapitaal- maar ook ruimte-intensief. Dit geldt zeker voor de grondstofintensieve industrie voor de productie van fossiele brandstoffen (voorheen kolen en nu aardgas), maar ook voor het plaatsen van zonnepanelen in het licht van de energietransitie. De fysieke ruimte is nodig om te groeien en om technologisch hoogwaardige innovaties te kunnen doorvoeren. Niet voor niets bevinden veel innovatieve bedrijven uit de maakindustrie zich in het ruimtelijke Randland van Nederland, vooral langs de oostgrens (Cörvers, 2015). Dit wordt verder geïllustreerd door aparte Regiodeals die zijn afgesloten voor Twente en de Achterhoek met de focus op innovatieve activiteiten binnen de maakindustrie (ministerie van LNV, 2018a). Noord-Holland en Utrecht lopen dan wel voorop als het gaat om economische activiteiten in de arbeidsintensieve financiële dienstverlening, handel en de zogenoemde creatieve industrie, maar lopen achter als vestigingsplaats voor de kapitaal- en ruimte-intensieve innovatieve maakindustrie.

27 Voor het navolgende is gebruik gemaakt van gegevens uit CBS (2018).

Omdat
Nederland
relatief veel
grenzen heeft
en weinig
achterland,
woont een groot
deel van de
bevolking
in een
grensgebied.

Gemeenschappelijke deler 2: afgelegen gebieden

Typische afgelegen gebieden in het Koninkrijk der Nederlanden zijn de BES-eilanden (Bonaire, Eustatius, Saba) van de voormalige Nederlandse Antillen (nu: Caribisch Nederland). Hoe kan men er leraren en andere hoogopgeleiden werven als er geen of nauwelijks opleidingen zijn in het hoger onderwijs (universiteiten of hogescholen)? Jongeren verlaten immers de eilanden om elders te studeren en keren er niet snel weer terug (De Hoon en Cörvers, 2016). Dit remote area problem speelt in Europees Nederland minder, maar is zeker van toepassing op veel Randlandgebieden, vooral in het noordelijke Randland. Zo is het in het noordelijk Randland extra moeilijk om aan huisartsen te komen, terwijl de vergrijzing juist een bovengemiddelde regionale zorgbehoefte veroorzaakt. De spreiding van opleidingsfaciliteiten voor huisartsen is een mogelijke oplossing hiervoor (Batenburg et al., 2018).

Factoren die verder een rol spelen bij het aantrekken van geschikt personeel naar afgelegen gebieden zijn goede informatie en betekenisvolle ervaringen en relaties in afgelegen gebieden. Jongeren kunnen gebrek aan geïnformeerd zijn over deze gebieden en hierdoor snel denken in stereotypen. Perceptie speelt dus een belangrijke rol. Behalve de angst voor sociale isolatie speelt ook de angst voor professionele isolatie een rol. Dat laatste gaat over de professionele groei, de keuze voor een aangename werkomgeving waarbij er voldoende vervangers en mentoren zijn, de intellectuele uitdaging met ruimte voor creativiteit, vrijheid en interacties tussen collega's. Oplossingen kunnen gevonden worden in:

- het geografisch spreiden van de opleidingsfaciliteiten;
- kennismaking met afgelegen gebieden gedurende eventuele stages;
- het bemiddelen van een baan voor de partner;
- een meer uitgekiende wervingsstrategie (onder andere voor mogelijke terugkeerders);
- een goede begeleiding van (startende) werkenden in hun loopbaan.

Dit zijn oplossingen die nationale coördinatie en/of samenwerking tussen Randstedelijke en Randlandelijke regio's vergen.

Gemeenschappelijke deler 3: grensregio's

Randlandgebieden zijn vaak grensregio's. Omdat Nederland relatief veel grenzen heeft en weinig achterland, woont een groot deel van de bevolking in een grensgebied. Maar liefst een kwart van de Nederlandse bevolking woont binnen twintig kilometer van de grens met België of Duitsland, en een derde op dertig km (Cörvers en Van Oosterhout, 2018). De diversiteit aan weerszijden van de grens is veel groter dan tussen gebieden binnen Nederland. Grensbewoners kunnen daarover meepraten als het gaat om dagelijkse zaken bij het winkelen en in het verkeer. De grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit blijft echter aanzienlijk achter. Daardoor hebben werkzoekenden in gebieden als Zuid-Limburg een enorm potentieel banenaanbod op redelijke pendelafstand, waarvan in werkelijkheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Hetzelfde geldt voor werkgevers: hun vacatures moeten kunnen opvallen met het grote potentieel van werkzoekenden. De verschillen tussen de landen zijn simpelweg te groot. Niet alleen belasting- en sociale zekerheidsverschillen en infrastructurele barrières spelen een rol, maar ook taal- en cultuurverschillen bij sollicitaties en werving, en de onzekerheden rondom de diploma-erkenning (CPB, 2016).

Er wordt al veel gedaan om betere voorlichting te geven over de mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkten aan de andere kant van de grens. Zo zijn er op verschillende plaatsen in Randlandgebieden grensinformatiepunten opgericht. Daarnaast verricht een onderzoeksinstituut als ITEM (*Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility*) van de Universiteit Maastricht veel onderzoek naar de grensbarrières op alle terreinen. Ook worden er workshops, conferenties, voorlichtings- en discussiebijeenkomsten georganiseerd in de Euregio gericht op informatie-uitwisseling en netwerkvorming over de grens. En er worden proefprocessen of rechtszaken gevoerd om de grensoverschrijdende mobiliteiten te verbeteren.

Ondanks dat de internationale mobiliteit—gezien de migrantenstromen—een enorme vlucht kan krijgen, nemen op microniveau de grensoverschrijdende sociale contacten misschien eerder af dan toe. Dit valt op te maken uit een citaat over het gebruik van het enige internationale veerpont in de

wereld die in eigendom is van twee landen, Nederland en België.²⁸ Het vaart over de Maas tussen Belgisch en Nederlandse Limburg ter hoogte van Dilsen respectievelijk Berg aan de Maas. De veerdienst lijkt behouden te zijn door een internationaal verdrag, hoewel dat vanwege problemen én rechtszaken over de tol- en btw-heffing en de geluidswetgeving helemaal niet vanzelfsprekend is. De opsteller van de informatie op de website stelt op basis van de ervaringen met de veerdienst losjes vast dat de grensoverschrijdende contacten zijn afgenomen. Hij heeft daarvoor een eigen verklaring: "Tussen Maaseik en Maasmechelen (25 km) is de enige grensovergang de veerpont te Berg. De veerpont voorziet in een behoefte bij grensarbeiders, schoolkinderen, recreatieve fietsers. De burenccontacten en het onderling evenementenbezoek tussen bewoners van beide Maasoeveren nam de jongste jaren sterk af. Mede door de komst van de commerciële televisie is men van elkaar vervreemd geraakt, alhoewel bij een ouderwets feest aan de veerpont toch altijd succes nog verzekerd is."

Conclusies

De conclusies van dit essay zijn als volgt:

- Een derde van de Nederlanders woont in de periferie van Nederland, dat wil zeggen op maximaal dertig kilometer van de grens met België of Duitsland. Het Randland is niet per se afgebakend door deze grens; er zijn verschillende afbakeningen mogelijk. Hoe dan ook is er een grote groep Nederlanders die leeft en werkt in een omgeving en onder condities die anders zijn dan in de Randstad. Het is belangrijk dat de overheid en de landelijke media erkennen dat er goede perspectieven zijn op leven en werken in het Randland, ook al is er vaak sprake van bevolkingsdaling en geen of een veel lagere werkgelegenheidsgroei.

Het is belangrijk dat de overheid en de landelijke media erkennen dat er goede perspectieven zijn op leven en werken in het Randland

28 Zie https://www.hbvl.be/cnt/dmf20171121_03198952/veerpont-hoal-euver-al-meer-dan-700-jaar-grensoverschrijdend

In tegenstelling tot de Randstad gaat het in het Randland niet om economische en bevolkingsgroei die veelal op gang wordt gehouden door agglomeratievoordelen; er gelden in zekere zin andere economische wetmatigheden dan die volgen uit het groeidenken van de Randstad. Zo vereist de noodzakelijke sloop van gebouwen een heel ander businessmodel dan nieuwbouw, hoewel ze beide gericht zijn op het leefbaar houden van de omgeving. Het gaat er in het Randland om dat er onderzocht en geëxperimenteerd kan worden om te bepalen welke interessante perspectieven er zijn en wat de functie of opdracht is van het Randland in de Nederlandse economie als geheel.

- De Randlandgebieden onderscheiden zich doordat hier dunne arbeidsmarkten bestaan waar vraag en aanbod elkaar veel moeilijker vinden dan in de Randstad. Het economisch positioneren van de activiteiten waar de regio goed in is, biedt mogelijkheden voor specialisatie en profilering van de Randlandregio's, en voor de werving van nieuwe bedrijvigheid en personeel. Voor het Randland zou dat bijvoorbeeld gericht moeten zijn op:
 - ruimte-intensieve en arbeidsextensieve bedrijvigheid, zoals innovatieve en creatieve activiteiten binnen de maakindustrie;
 - activiteiten gerelateerd aan de energietransitie, circulaire industriële productie, duurzame en natuurinclusieve landbouw, en toerisme. Ook de landbouw is immers, al dan niet in combinatie met op de natuur gebaseerde toeristische activiteiten, een voorbeeld van een ruimte-intensieve economische activiteit.
- Het is een uitdaging om verschillende economische activiteiten in het Randland met elkaar te combineren met oog voor de leefbaarheid van de bevolking. Hierop wordt ook in de Regiodeals ingespeeld. De

spanning tussen leefbaarheid en economie blijkt onder meer uit initiatieven voor de spreiding van het vliegverkeer vanuit Schiphol naar andere, regionale luchthavens. Ook voor de spreiding van uitvoerende (semi-) overheidsdiensten, gerelateerd aan belastingen (de Belastingdienst), statistiek (CBS), onderwijs (DUO) of defensie moeten telkens de externe effecten en/of kosten voor het Randland en de Randstad worden meegewogen. Dus niet

Het is een uitdaging om verschillende economische activiteiten in het Randland met elkaar te combineren met oog voor de leefbaarheid van de bevolking

alleen kijkend naar beperkte efficiëntievoordelen op organisatieniveau, maar ook om aan te sluiten bij de bestaande regionale onderwijs- en werkgelegenheidsstructuur, en met aandacht voor de leefbaarheid en het welzijn in de verschillende regio's.

- Er kan worden gesteld dat er onvoldoende oog is voor de personeelswerving op dunne en afgelegen arbeidsmarkten. Hiervoor is samenwerking met Randstadregio's nodig. Bijvoorbeeld voor:
 - het creëren van stageplaatsen in bedrijven in het Randland vanuit opleidingen in de Randstad;
 - het spreiden van opleidings- en stagefaciliteiten, onder meer voor huisartsen;
 - het opzetten van dependances van onderwijsinstellingen. Zoals het streven naar een volwaardige Zeeuwse universiteit, eventueel als dependance van één van de bestaande (technische) universiteiten in Nederland, met masteropleidingen die aansluiten bij de regionale werkgelegenheid. In het algemeen lijkt een betere spreiding van hoger onderwijsvoorzieningen in het land, in het bijzonder de verplaatsing vanuit het dure en overvolle Amsterdam naar perifere regio's, voor de hand te liggen.
- Van belang is de steun vanuit politiek Den Haag voor voorzieningen in het hoger onderwijs. Niet per se met financiële middelen, maar ook door het Randland de mogelijkheden te laten benutten die er zijn. Een voorbeeld is de oprichting van een bètafaculteit aan de Universiteit Maastricht, inclusief enkele nieuwe bètaopleidingen die zijn afgestemd op het van oudsher industriële regionale werkgelegenheidsprofiel. Bij de accreditatieprocedures is er vanuit het kabinet geen extra ondersteuning voor dergelijke opleidingen; de universiteit moet dezelfde procedures doorlopen als alle andere opleidingen aan andere universiteiten. De Universiteit Maastricht dreigt bovendien onevenredig zwaar te worden getroffen door de kabinetsplannen na het rapport van de Commissie van Rijn.²⁹ Ook staat de Universiteit Maastricht als euregionale universiteit met twee landsgrenzen op minder dan dertig kilometer afstand onder druk vanwege het Engelstalige opleidingsaanbod. Terwijl juist deze universiteit onder andere door uitbreiding van het aantal Engelstalige

29 Zie <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/um-reactie-op-kabinetsbrief-commissie-van-rijn>

bachelor- en masterprogramma's de perifere grensligging ten volle wist te benutten.

- Randlandgebieden zijn vrijwel altijd grensgebieden. Dit maakt specifieke en creatieve oplossingen noodzakelijk om zinvol gebruik te kunnen maken van de diversiteit aan personeel en vacatures aan weerszijden van de grens. De hulp van de nationale overheid is onontbeerlijk bij het maken van afspraken met België en Duitsland over dossiers over de grensproblematiek. Er zou een taskforce moeten worden opgezet om alle dossiers over belasting en sociale zekerheid, infrastructuur, diploma-erkenning en taal en cultuur in afzonderlijke bilaterale verdragen met België en Duitsland aan te pakken.
- Ook op het terrein van cultuur en toerisme zou er meer regie van de nationale overheid verwacht mogen worden. Bij toerisme rijst de vraag waarom de Nederlandse regering niet meer druk zet achter de spreiding van toeristische activiteiten vanuit Amsterdam en omgeving over de rest van het land. Zo zou bijvoorbeeld een veel groter deel van de collecties van de musea in Amsterdam, waaronder van het Rijksmuseum, beschikbaar kunnen worden gesteld in andere musea zoals die van Groningen en Maastricht.

Slotpleidooi voor een coherent groei- en krimp beleid

Vijf wetenschappers houden de overheid een spiegel voor. Vanuit hun eigen invalshoek benadrukken zij het belang om los te komen van het zogenoemde silodenken van de overheid. Groei, krimp, stad, land, leefbaarheid, economie, arbeidsmarkt, en toegankelijkheid van voorzieningen kunnen niet los van elkaar worden gezien. In de voorgaande essays diepen zij dit uitgangspunt uit en doen aanbevelingen voor toekomstig beleid voor groei en krimp in Nederland. Die toekomst begint eigenlijk al nu. Want de scheidslijn tussen krimp en groei wordt zichtbaarder voor de inwoners van Nederland en vraagt om actie. Voor die actie is een omslag in het beleidsdenken van de overheid over groei en krimp nodig. Dit is het pleidooi van de vijf wetenschappers om tot die omslag te komen.

Rijk, maak beleid dat ten bate komt van héél Nederland. Beleidskeuzes zijn niet zonder consequenties: Randstad-denken werkt sociale ongelijkheid in de hand.

In het publieke debat worden ontwikkelingen als bevolkingsdaling en verstedelijking nog te vaak beschouwd als autonome processen waarop nationaal beleid geen invloed zou hebben. Wij stellen dat het gevoerde beleid wel degelijk van invloed is geweest op de ontwikkeling van verstedelijking én bevolkingsdaling. Daarbij speelt een belangrijke rol dat beleidsmakers en politici nog steeds over vooruitgang denken in termen van groei. Tegelijk nemen ze doorgaans de Randstad als uitgangspunt. Alsof de kansen en problemen van de Randstad die van het hele land weerspiegelen. Generiek beleid is daarmee vaak eigenlijk Randstadbeleid wat slecht aansluit bij het Randland, het gebied dat rondom het verstedelijkte cluster in het westen van ons land ligt (Meier, Reverda en Van der Wouw, 2015). Dit zogenoemd Randstad-denken heeft eraan bijgedragen dat de sociale ongelijkheid tussen inwoners, die ruimtelijk tot uitdrukking komt, in ons land is toegenomen. Dit is onwenselijk, want het Randland en daarbinnen de krimpgebieden leveren een cruciale bijdrage aan de nationale welvaart en grote nationale opgaven. Het regionale arbeidsmarktbeleid kan hier als voorbeeld dienen. In heel Nederland wordt het arbeidsmarktbeleid gedomineerd door concepten als economische en bevolkingsgroei, productiviteitsstijgingen, en agglomeratievoordelen. De Randlandgebieden met veelal dunne

arbeidsmarkten vragen echter om een andere benadering (Cörvers, deze bundel). De zoektocht naar innovatieve initiatieven, zoals regiodeals, die nieuwe perspectieven op leven en werken in het Randland bieden moet worden voortgezet. Wij roepen het Rijk op om verantwoordelijkheid te nemen voor de inwoners van héél Nederland; Randstad én Randland.

Beschouw stad en land en groei en krimp altijd in samenhang en vanuit gelijkwaardigheid.

Maar weinig beelden zijn zo hardnekkig als die over (de verschillen tussen) stad en land. Ons pleidooi is om in beleid de stad en het platteland niet als aparte werelden te benaderen, alsof ze tegenpolen of vreemden van elkaar zouden zijn. Bij het ontwikkelen van beleid moeten urbane en rurale gebieden juist in samenhang worden beschouwd. Ondanks de onderlinge afhankelijkheid van de inwoners van stad en land komt een vruchtbare verbinding tussen beiden niet vanzelf tot stand. De overheid, waaronder het Rijk, heeft hierin een rol. Denk aan het ontwikkelen van investeringsinstrumenten die de samenhang versterken ten bate van de grote maatschappelijke uitdagingen waarvoor ons land staat, zoals klimaatverandering, energietransitie en vergrijzing.

Maak in het beleid ook niet langer een knip tussen groei en krimp. Nu ontwikkelt de overheid aan de ene kant beleid om groei in steden te bevorderen (zoals topsectorenbeleid, Agenda Stad) en aan de andere kant beleid voor de aanpak van bevolkingsdaling in de (veelal) landelijke krimpgebieden (programma bevolkingsdaling). Dat is dweilen met de kraan open; het is bijdragen aan problemen waarvoor tegelijkertijd een aanpak wordt bedacht. Daarnaast ziet deze denkwijze over het hoofd dat krimp niet alleen op het platteland plaatsvindt. Ook binnen steden zien we krimp op buurtniveau, en is er in sommige plattelandsgebieden juist sprake van bevolkingsgroei (Van Leeuwen, deze bundel). Door groei en krimp in samenhang te bezien komen andere relevante verschijnselen als vanzelf naar voren. Zo kunnen we onder andere zien dat inwoners en bestuurders van stad en land van elkaar kunnen leren als het om aanpassingen aan groei en krimp, oplossingen en vernieuwingen gaat.

De samenhang die wij bepleiten betekent niet dat de groeiende stad de maat der dingen moet zijn. In krimpgebieden spelen deels andere zaken die om eigen criteria en benaderingswijzen kunnen vragen. Het gaat ons er juist om dat vanuit (de erkenning van) hun eigenheid de toekomstkracht van regio's versterkt wordt zodat ze kunnen bijdragen aan én profiteren van de welvaart van Nederland.

Richt je niet alleen op het behouden van de leefbaarheid van een gebied, maar ook op het versterken van de toekomstkracht. Investeer als Rijk in de regionale kansengelijkheid in Nederland.

Het concept leefbaarheid is te abstract, te algemeen en te statisch om het potentieel van een gebied goed te kunnen weergeven (Bock, deze bundel). Het behouden van leefbaarheid is belangrijk maar moet om meer gaan dan het minimum om ergens te kunnen leven. Heb je een huis? Zijn er voorzieningen? Is het veilig? Wij pleiten ervoor om het overheidsbeleid niet alleen te richten op het behoud van leefbaarheid, maar vooral op het versterken van de toekomstkracht van een gebied. Met deze term vragen we aandacht voor de kansen van een gebied om bij te dragen aan welvaart en welzijn van mensen in het hele land. Toekomstkracht geeft de overheid als taak gericht te helpen bij het opbouwen van wat in krimpgebieden onvoldoende in stand is gehouden of zelfs verloren is gegaan. Daarbij gaat het om investeringen in goed onderwijs, zorg, recreatie en mobiliteit, woonkwaliteit, werkgelegenheid, en goede voorwaarden voor bedrijvigheid. Dat geeft niet alleen huidige bewoners en bedrijven, maar ook potentiële nieuwkomers vertrouwen in de toekomst. Dit vraagt echter om een herziening van de nationale investeringsagenda, zodat investeringen niet langer eenzijdig ten goede komen aan de meest welvarende gebieden.

Anders dan het concept leefbaarheid wijst de term toekomstkracht bovendien op de verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid. Om te zorgen voor de gelijkheid van kansen tot ontwikkeling van een goed bestaan, nu en in de toekomst. Vanuit het algemene belang van sociale cohesie in ons land, mag het streven naar regionale kansengelijkheid gezien worden als onderdeel van de sociale grondrechten van burgers. Om de kansengelijkheid voor krimpgebieden in het generieke beleid van het Rijk te borgen doen

wij een oproep om het internationaal bekende instrument *rural proofing* te introduceren. Hiermee wordt een controle ingebouwd of beleid en wet- en regelgeving al dan niet nadelig uitpakken voor krimpgebieden.

Samenvallende opgaven vragen om samenhangende oplossingen: benader demografische groei en krimp in samenhang met maatschappelijke opgaven.

Hoewel we termen als 'integraal' en 'domeinoverstijgend' al jaren tegenkomen en gebruiken in beleidsstrategieën en adviesrapporten, is de praktijk in ons land weerbarstiger. Wonen, zorg, gebiedsontwikkeling, economie, en onderwijs zijn in veel gemeentes, provincies en ministeries nog afzonderlijke afdelingen. Met elk hun eigen jargon, experts, financieringsstromen, en (beleids)instrumenten. Onwenselijk, want er is steeds vaker sprake van samenvallende opgaven en een sterke samenhang tussen domeinen als wonen, werken, en economie. Ook demografische ontwikkelingen worden als aparte 'silo' door het Rijk benaderd, terwijl een trend als vergrijzing dwars door al het beleid heen gaat. We pleiten ervoor om demografische groei en krimp in samenhang met andere maatschappelijke opgaven te benaderen. Denk aan de energietransitie, woningmarktvraagstukken en de herziening van het zorg- en pensioenstelsel.

Werk als Rijk, provincies en gemeenten samen om beleid te maken dat past bij de 'regio van het dagelijks leven'.

Door het gebruik van algemene concepten als leefbaarheid bestaat de kans dat een probleem wordt gecreëerd op plekken waar het eerst niet bestond. Wie bijvoorbeeld 'het dagelijks leven' als uitgangspunt neemt, ziet dat er in perifere gebieden vaak een ander 'normaal' voor afstand tot voorzieningen geldt dan in grootstedelijke agglomeraties. Wij pleiten ervoor het beleidsniveau met bijbehorende maatregelen zo dicht mogelijk bij de regio van het dagelijks leven van mensen (het *daily urban system*), te houden (Hospers, deze bundel). De dynamiek van groei- en krimpprocessen vindt veelal plaats op dit schaalniveau. Bovendien is het *daily urban system* ook het niveau dat het meest overeenkomt met de ruimtelijke oriëntatie van

bewoners zelf, waar stad en land vaak beiden deel van uitmaken. Wij pleiten er dan ook voor dat het beleid voor bevolkingsdaling zich meer richt op mensen (*people-based*) dan op bepaalde plaatsen (*place-based*).

Ontwikkel een ander herverdelingsprincipe van de agglomeratiebaten over Nederland. Zorg voor aandacht voor maatschappelijke onvrede die kan voortkomen uit go with the flow-beleid.

We lijken steeds minder in staat om uiting te geven aan de interne solidariteit in ons land. Zeker, verstedelijking en het go with the flow-principe in het economisch beleid, waarmee ruimte wordt geboden aan de 'natuurlijke' werking van agglomeratiekrachten, heeft de welvaart vergroot. Maar het leidt ook tot een verdergaande dynamiek van groeien en krimp. De totale koek is groter geworden, maar niet alle inwoners en gebieden profiteren in gelijke mate (De Groot, deze bundel). De toename van sociale ongelijkheid, die in ruimtelijke ongelijkheid tot uiting komt, verdient hoognodig de aandacht. Onorthodoxe oplossingen hoeven daarbij niet te worden geschuwd. Zoals een gedeeltelijke herverdeling van het surplus uit agglomeratiebaten in de Randstad naar het Randland. Een debat daarover is belangrijk, niet in de laatste plaats omdat groeiende ruimtelijke verschillen tussen krimpende en groeiende regio's in Nederland kunnen leiden tot maatschappelijke onvrede en politieke proteststemmen. Wij stellen voor om op basis van het herverdelingsprincipe nieuwe instrumenten te verkennen die agglomeratiebaten in ons land ruimtelijk kunnen differentiëren. Ook gebieden waar geen of minder directe agglomeratievoordelen zijn, waaronder krimpgebieden, hebben immers bijgedragen aan de groei in andere gebieden.

Kortom: Wij dagen de rijksoverheid uit om krimp en groei in samenhang te bezien, met specifieke aandacht voor regionale kansengelijkheid.

literatuur

Van leefbaarheid naar toekomstkracht: inspiratie voor een nieuw krimpbeleid

Prof. dr. ir. Bettina B. Bock

- Barca F., P. Casavola en S. Lucatelli. 2014. *A strategy for inner areas in Italy: definition, objectives, tools and governance*. Roma: materiali UVAL.
- Blijie B. en M. Fox-Stuart. 2019. *Krimp valt nu nog mee. Hoe staan krimpgebieden ervoor?* in: Ruimte + Wonen; kennisnetwerk over de leefomgeving (17 april 2019) <https://www.ruimteenwonen.nl/krimp-valt-nu-nog-mee>.
- Boomars L. en M. Hidding. 1997. *Leefbaarheidseffectrapportage. Leefbaarheid niet langer een blinde vlek inde besluitvorming*. Wageningen: fonds wetenschapswinkel.
- Dam F. van, A. Tisma en J. Diederiks. 2019. *Transities, Ruimteclaims en Landschap*. Den Haag: PBL.
- During R. (ed.), B. Bock, R. van Dam, J. Donders, J. Kruit, M. Pleijte, D. de Witte. 2018. *Leefbaarheidsinitiatieven op het platteland*. Wageningen: WUR <http://edepot.wur.nl/466148>.
- European Commission. 2017. *Seventh report on economic, social and territorial cohesion. My region, my Europe, our future*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- Fischer A. en A. McKee. 2017. *A question of capacities: Community resilience and empowerment between assets, abilities and relationships*. Journal of Rural Studies, 54: 187-197.
- Gieling J. en T. Haartsen. 2017. *Liveable villages: the relationship between volunteering and liveability in the perceptions of rural residents*. Sociologia Ruralis, 57(S1): 576-597.
- Groenemeijer L., M. Stuart-fox, G. van Leeuwen en D. Omzigt. 2018. *Primos 2018; prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2018-2050*, Delft: ABF research.
- Harts M. van der en E. Tonkens. 2019. *Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

- House of Lords. 2019. *Time for a strategy for the rural economy*. Select Committee on the rural Economy. Report of Session 2017-19. HL paper 330, London: parliament publications.
- Kühn M. 2015. *Peripheralization: Theoretical concepts explaining socio-spatial in equalities*. European Planning Studies, 23(2): 367-378.
- MacKinnon D. en K. Driscoll Derickson. 2012. *From resilience to resourcefulness: a critique of resilience policy and activism*. Human Geography, 37(2): 253-270.
- McKee A. 2015. *Legitimising the Laird? Communicative action and the role of private landowner and community engagement in rural sustainability*. Journal of Rural Studies. 41: 23-36.
- Marlet G., M. Middeldorp, R. Ponds en C. van Woerkens. 2019. *Atlas voor gemeenten: Groei & Krimp*, Nijmegen: VOC.
- Meerstra-de Haan E., T. Haartsen, S. Meier en D. Strijker. 2019. *An initiators' perspective on the continuity of citizens' initiatives in rural areas*. Rural Sociology. <https://doi.org/10.1111/ruso.12288>.
- Meijer, M. en E. van der Krabben. 2018. *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*. European Planning Studies, 26 (4): 745-767.
- Meijer, M. en J. Syssner. 2017. *Getting ahead in depopulating areas - How linking social capital is used for informal planning practices in Sweden and The Netherlands*. Journal of Rural Studies, 55: 59-70.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2018. Tweede voortgangsrapportage actieplan bevolkingsdaling (inclusief aanbiedingsbrief). Den Haag: min BZK (116269).
- Nussbaum M.C. 1997. *Capabilities and human rights*. Fordham Law Review, 66(2): 273-300.
- OECD. 2019. OECD Regional Outlook. *Leveraging megatrends in cities and rural areas*; Paris: OECD publishing <http://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2019-9789264312838-en.htm>.
- Ročák, M., G.-J. Hospers en N. Reverda. 2016. *Civic action and urban shrinkage: Exploring the link*. Journal of Urban Regeneration and Renewal, 9(4): 406-418.
- Salemink K., D. Strijker en G. Bosworth. 2016. *The community reclaims control? Learning experiences from rural broadband initiatives in the Netherlands*. Sociologia Ruralis. <https://doi.org/10.1111/soru.12150>.

- Sherry E. en S. Shortall. 2019. *Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: how rural proofing addresses real versus abstract needs*. Journal of Rural Studies. 68: 336-343.
- Slupina M., S. Dähler, L. Reibstein en R. Klingholz. 2019. *Die demografische Lage der Nation*. Berlin: Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Steiner A., M. Woolvin en S. Skerratt. 2016. *Measuring community resilience: developing and applying a 'hybrid evaluation' approach*. Community Development Journal, 53(1): 99-118.
- Thissen M., O. Ivanova, O. Raspe en A. Weterings. 2019. *De economische samenhang tussen regio's in Nederland*, Den Haag: PBL.
- Ubels, H., T. Haartsen, B.B. Bock. 2019a. *Social innovation and community focused civic initiatives in the context of rural depopulation*, Journal of Rural Studies. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.02.019>.
- Ubels, H., B.B. Bock, T. Haartsen. 2019b. *Dynamics of self-governance in a Dutch rural community: in time changing self-steering capacity of Project Ulrum 2034*, Sociologia Ruralis. <https://doi.org/10.1111/soru.12261>.
- Willett J. and T. Lang. 2017. *Peripheralisation: a politics of place, affect, perception and representation*. Sociologia Ruralis. 58(20): 258-275.

Groei & krimp: uitdagingen voor governance en solidariteit

Prof.dr. Henri L.F. de Groot.

- Barber, B. (2013), *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press.
- De Groot, H.L.F., G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010), *Stad en Land*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fischel, W.A. (2001), *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- George, H. (1879), *Progress and Poverty*, New York: Appleton and Company.
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en M.J. Smit (2014), *Regional Wage*

Differences in the Netherlands: Micro Evidence on Agglomeration Externalities, Journal of Regional Science, 54 (3), pp. 503-523.

- Marlet, G. en C. van Woerkens (2014), *De Nieuwe Gemeentekaart van Nederland*, Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Marlet, G.A., M. Middeldorp, R. Ponds en C. van Woerkens (2019), *Atlas voor Gemeenten 2019*, Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017), *Rekening Houden met Verschil: Ruimte Bieden in de Financiële Verhoudingen*, Den Haag.
- Oates, W.E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, 37 (3), pp. 1120-1149.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Territorial Reviews: The Netherlands*, Parijs: OESO.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*, Parijs: OESO.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ricardo, D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London: John Murray.
- Rodríguez-Pose, A. (2018), *The Revenge of the Places That Don't Matter (and What To Do About It)*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1), pp. 189–209.
- Samuelson, P. (1954), *The pure theory of public expenditure*, Review of Economics and Statistics, 36 (4), pp. 387-389.
- Sociaal-Economische Raad (2017), *Regionaal Samenwerken: Leren van Praktijken*, Den Haag: SER.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak Verschil: Krachtig Inspelen op Regionaal-Economische Opgaven*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vermeulen, W., C.N. Teulings, G.A. Marlet en H.L.F. de Groot (2016), *Groei & Krimp*, Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Naar een Lerende Economie*, Den Haag: WRR.

Stad en land samen verder: nieuwe kansen voor rurale krimpregio's

Prof. dr. Gert-Jan Hospers

- Bock, B. (2018), *Rural futures: inclusive rural development in times of urbanization* (oratie), WUR, Wageningen.
- Boer, J. de (2017), *Landschapspijn: over de toekomst van ons platteland*, Atlas Contact, Amsterdam/Antwerpen.
- Gies, T., W. Nieuwenhuizen, H. Naeff, I. Vleemigh & M. Paulissen (2016), *Landelijk gebied en leegstand: aard, omvang en oplossingsrichtingen van huidige en toekomstige leegstand agrarisch vastgoed in Nederland*, WUR, Wageningen.
- Haartsen, T. (2013), *Avontuurlijke vertrekkers en gewortelde blijvers*, Rooilijn, 46 (2), pp. 122-127.
- Hackauf, U. (2017), *Wat is een circulaire, zelfvoorzienende regio(metropool)?*, Oosting Magazine, 1 (1), pp. 65-67.
- Hospers, G.J. (2013), *Geografie en gevoel: wat plekken met ons doen*, Van Gorcum, Assen.
- Hospers, G.J. (2018), *Slimme streken: de kracht van het platteland*, Van Gorcum, Assen.
- Houtum, H. van & T. van Naerssen (2002), *Bordering, ordering and othering*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 93 (2), pp. 125-136.
- Johnson Coffin, C. & J. Young (2017), *Making places for people: 12 questions every designer should ask*, Routledge, New York/Londen.
- Kuiper, R. (2019), *Nu de koers is bepaald: ex ante evaluatie ontwerp-Nationale Omgevingsvisie*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Meier, S., N. Reverda & D. van der Wouw (2015), *Randland*, Rooilijn, 48 (4), pp. 272-279.
- Platform 31 & P10 (2017), *Dialogo tussen land en stad*, Platform 31/ P10, Den Haag/Beesterzwaag.
- Rli (2019), *De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Den Haag.

- Sijmons, D. (2017), *Stadlandgoed: nieuwe relaties tussen stad en platteland* (essay), Platform Renaissance van het Platteland/Leisurelands, Arnhem.
- Stad en Regio & Provincie Overijssel (2019), *Streekwijzer: stad en land in Overijssel samen op weg*, Stad en Regio/Provincie Overijssel, Enschede/Zwolle.
- Tordoir, P., A. Poorthuis & P. Renooy (2015), *De veranderende geografie van Nederland: de opgaven op mesoniveau*, Atelier Tordoir/Regioplan, Amsterdam.
- Trendbureau Overijssel (2019), *Trendcurve: een overzicht van 23 trends voor de Provinciale Staten-verkiezingen van 2019*, Trendbureau Overijssel, Zwolle.
- Williams, A. (red.) (2007), *Therapeutic landscapes*, Ashgate, Aldershot.

De krimpende stad?

Prof. dr. ir. Eveline van Leeuwen

- De Klerk, L. (2010). *Verstedelijking 5.0*. Rooilijn, 24(5), 316-330.
- Elshof, H., Haartsen, T., van Wissen, L. J., & Mulder, C. H. (2017). *The influence of village attractiveness on flows of movers in a declining rural region*. Journal of Rural Studies, 56(November), 39-52.
- EVMRA (2019). *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam*. <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/artikel/20190617-economische-verkenningen-metropoolregio-amsterdam-ev>
- Franklin, R. S. (2019). *The demographic burden of population loss in US cities, 2000–2010*. Journal of Geographical Systems, 1-22.
- Franklin, R. S., & van Leeuwen, E. S. (2018). *For whom the bells toll: Alonso and a regional science of decline*. International regional science review, 41(2), 134-151.
- Friedrichs, F. (1992). *A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites*. Urban Studies, 30(6), pp.907-917.
- Haartsen, T., & Venhorst, V. (2010). *Planning for decline: anticipating on population decline in the Netherlands*. Tijdschrift voor economische en sociale geografie, 101(2), 218-227.
- Halbertsa en Ulzen (2008). *Steden vroeger en nu*. Coutinho

- Kingsley, G. T. and K. Pettit (2002). *Population growth and decline in city neighborhoods*. Neighborhood Change in Urban America Series. Urban Institute, Washinton.
- Koomen, E. en R. van Wilgenburg (2006) *Platteland en kleine kernen verrassend vitaal; kwantitatieve analyse van de sociaaleconomische veranderingen van ruraal Nederland*. In: Schrijnen, P.M. (red.) *Nieuwe economie nieuwe ruimte, nieuwe ruimte nieuwe economie; bijdragen aan de PlanDag*. Amsterdam: Stichting Planologische Discussiedagen, 85–94.
- Koster S.J., A.E. Brouwer, en E.S. van Leeuwen (2019). *Diversity as the key to success? Sector diversity and its effect on employment dynamics in urban and rural municipalities in the Netherlands*. Regional Studies, forthcoming.
- Mallach, A., Haase, A., & Hattori, K. (2017). *The shrinking city in comparative perspective: Contrasting dynamics and responses to urban shrinkage*. Cities, 69, 102-108.
- Meier, S. (2013). *Krimp, ruimte en dagelijks leven*: Lectorale Rede Krimp & Leefomgeving. Hanze Hogeschool.
- Moretti, E. (2012). *The new geography of jobs*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Oswald P. (ed) (2006). *Atlas of shrinking cities*. Ostfildern, Germany: Hatje Cantz.
- Oswald, P., and T. Rieniets, (2006). *Introduction*. In *Atlas of Shrinking Cities*, ed. P. Oswald. Ostfildern, Germany: Hatje Cantz.
- Rappaport, J. (2003). *US urban decline and growth, 1950 to 2000*. Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City, 88(3), 15-44.
- Rieniets, T. (2009). *Shrinking cities: causes and effects of urban population losses in the twentieth century*. Nature and Culture, 4(3), 231-254.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11(1), 189-209.
- Rust, E. (1975). *No Growth*. Lexington: D.C. Heath.

De regionale arbeidsmarkten van het Randland: eenheid in verscheidenheid

Prof. dr. Frank Cörvers

- Batenburg, R., B van Asten, M. Bosmans, L. Vandermeulen, S. Versteeg, L. van der Kruis en E. Vis (2018), *Balans in vraag en aanbod huisartsenzorg*, november, Nivel/Prismant.
- CBS (2018), *De regionale economie 2017*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire.
- Ciccone, A. (2002), *Agglomeration effects in Europe*, European Economic Review, Vol. 46, pp. 213-227.
- Ciccone, A. en R.E. Hall (1996), *Productivity and the Density of Economic activity*, American Economic Review, Vol. 86, pp. 54-70.
- Cörvers (2014), *Krimpen zonder kramp: Over demografische transitie en regionale arbeidsmarkten*, Inaugurele rede, 10 oktober, Maastricht University.
- Cörvers, F. (2015), *De lange mars naar metropool Amsterdam*, blog Neimed, 14 september. (<https://www.neimed.nl/nl/blog/de-lange-mars-naar-metropool-amsterdam>).
- Cörvers, F. (2015), *Creativiteit, de maakindustrie en het Randland*, Neimed, 21 december. (<https://www.neimed.nl/nl/blog/creativiteit-de-maakindustrie-en-het-randland>).
- Cörvers, F., K. van Oosterhout (2018), *Verkenning van grenseffecten van verhoging van lage Btw-tarief*, ITEM Rapport, Maastricht University.
- CPB (2016), *De arbeidsmarkt aan de grens met en zonder grensbelemmeringen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 23 november, Centraal Planbureau, Den Haag.
- De Hoon, M. en F. Cörvers (2016), Literatuuronderzoek ten behoeve van Caribisch Nederland, Push- en pullfactoren bij werving, selectie en behoud van leraren in afgelegen gebieden, ROA-TR-2016/1, Maastricht University.
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en M.J. Smit (2014), *Regional wage differences in the Netherlands: Microevidence on agglomeration externalities*, Journal of Regional Science, Vol. 54, pp. 503–523.

- Mees, H. (2015), *Verhuis noorderlingen naar de grote stad*, Volkskrant, 13 september. (<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/verhuis-noorderlingen-naar-de-grote-stad~b7ef5019/>).
- Meier, S., D. van der Wouw en N. Reverda (2015), *Randland*, Rooilijn, Themanummer Randland, Vol. 48, nr.4, pp. 272-279.
- Ministerie van LNV (2018a), Selectie Regio Deals, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, DGNVLG / 18266046, 16 november.
- Ministerie van LNV (2018b, incl. bijlage), Aanbieding Regio Deal Zeeland, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, DGAN-RP / 18139356, 6 juli.
- PBL (2015), *De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2019), *Werkzekerheid en de start op de arbeidsmarkt: de rol van de regio*, Notitie A. Weterings, M. Middeldorp (RUG) en M. van den Berge (2019), Planbureau voor de Leefomgeving, 8 februari.

